



Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
(VWS)
Dhr. P. Blokhuis
Postbus 20350
2500 EJ 'S-GRAVENHAGE

Datum
6 oktober 2020
Kenmerk
TISB/U202000787
Telefoon
06-81937470
Bijlage(n)
2

Onderwerp

Uitvoeringstoets Woonplaatsbeginsel beschermd wonen

Geachte heer Blokhuis,

Hierbij bied ik u de uitvoeringstoets Woonplaatsbeginsel beschermd wonen aan, uitgevoerd door VNG-Realisatie. Onze reactie op de internetconsultatie hebben wij u reeds op 10 augustus jl. doen toekomen. Om de reacties van gemeenten in het perspectief te kunnen plaatsen van de eerdere bestuurlijke besluitvorming, onze reactie op de internetconsultatie en de uitvoeringstoets, zal ik eerst ingaan op het proces. Daarna zal ik ons standpunt met u delen. Tot slot zal ik ingaan op de aandachtspunten.

Proces wetsvoorstel en samenhang met andere trajecten

Het onderzoek naar en het proces rondom de besluitvorming voor invoering van een woonplaatsbeginsel, de totstandkoming van het wetsvoorstel, de internetconsultatie én de uitvoeringstoets hebben in een zeer kort tijdsbestek heeft plaatsgevonden. Dit allemaal bovenop aanstaande wijzigingen die een al groot effect zullen hebben op de gemeentelijke uitvoering. Ik doel hierbij op de invoering van een nieuw verdeelmodel voor beschermd wonen en de overgang van een aanzienlijke groep cliënten naar de Wet langdurige zorg (Wlz), met een bijbehorende budgetuitname uit de Wmo. De onbekendheid met het budget dat gemeenten zullen overhouden voor de uitvoering van beschermd wonen en de samenhang en complexiteit van de verschillende bouwstenen van het Expertiseteam zorgen voor onrust bij gemeenten. Deze onrust hebben wij eerder in het proces met u gedeeld, maar leest u ook terug in de uitvoeringstoets. Samen met de tekorten in het sociaal domein en het jaar waarin we ook te maken hebben gehad met de Coronacrisis kunnen we stellen dat het een bijzonder jaar is met grote uitdagingen voor ons allen.

Standpunt

Voor beschermd wonen worden de komende periode verschillende maatregelen voorbereid, waardoor het nodig is dat gemeenten hun werkwijze moeten aanpassen. De invoering van het

woonplaatsbeginsel is één van deze maatregelen, maar zoals hierboven al aangegeven hebben ook de doorcentralisatie, het objectief verdeelmodel en de overheveling van een deel van de doelgroep naar de Wlz invloed op de werkwijze van gemeenten. Omdat deze maatregelen nog niet zijn ingegaan en deels ook nog uitgewerkt worden, is de totale impact moeilijk te overzien via een uitvoeringstoets. Het kan zijn dat consequenties die nu worden ingeschat in de (uitvoerings)praktijk anders blijken uit te pakken, maar het is ook mogelijk dat zich uitvoeringsconsequenties zullen voordoen die op dit moment nog niet ingeschat kunnen worden. Het is daarom van belang om de verschillende maatregelen, elk afzonderlijk, maar zeker ook in hun samenhang, goed te blijven monitoren. Door gezamenlijk de vinger aan de pols te houden kan, als dat nodig blijkt, bijgestuurd worden.

Indien we als gemeenten en rijk gezamenlijk besluiten stappen voorwaarts te blijven zetten in dit proces, zullen we dus, nog meer dan hiervoor, ook samen de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige transitie moeten nemen. Zonder passende ondersteuning zullen gemeenten al deze veranderingen niet tijdig en zorgvuldig kunnen implementeren. Wij vragen u dringend om gemeenten te faciliteren met een implementatieplan en een concreet ondersteuningsaanbod. Een en ander zal bij voorkeur in januari 2021 operationeel moeten zijn. Alleen dan kan op verantwoorde wijze de transitie ingezet worden.

De VNG heeft eerder in de internetconsultatie (zie bijlage, d.d. 10 augustus 2020) aangegeven zich in grote lijnen te kunnen vinden in het wetsvoorstel. Het standpunt van de VNG is dan ook nog steeds dat invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen uitvoerbaar is. VNG-R heeft de risico's en randvoorwaarden in kaart gebracht. Gemeenteambtenaren hebben tijdens de VNG werkgroep GGZ van 22 september jl. heel nadrukkelijk hun twijfels en zorgen geuit. De uitvoeringstoets laat zien, dat het wetsvoorstel op verschillende fronten impact heeft op de gemeentelijke organisatie en gemeenten ondersteuning nodig hebben bij de implementatie.

Aandachtspunten

Regionale samenwerking als succes voor het slagen van implementatie wetsvoorstel

Zoals hierboven omschreven zijn er in het land zorgen over de implementatie van het wetsvoorstel. Het succes van de implementatie hangt voor een groot deel af van goede afspraken binnen de regionale samenwerkingsstructuren. De door de gemeenten vastgestelde landelijke Norm voor Opdrachtgeverschap kan daaraan een bijdrage leveren. De VNG staat vanzelfsprekend voor de autonomie van de gemeente en daarbij past het dat gemeenten zelf invulling kunnen geven aan hun taken. De uitvoeringstoets laat echter duidelijk zien dat zonder goede regionale afspraken er op verschillende momenten in het proces onduidelijkheden, discussies of verkeerde prikkels kunnen ontstaan. Gemeenten en regio's moeten kunnen rekenen op een ondersteuningsteam die ze verder helpt om deze afspraken tot stand te brengen en te implementeren.

Enkele voorbeelden van afspraken die regionaal en bovenregionaal gemaakt moeten worden zijn:

- afspraken over de wijze van overdracht van de aanmeldgemeente naar de herkomstgemeente,
- afspraken tussen de herkomstgemeente en de BW-gemeente over de beste plek voor de cliënt (in de BW-gemeente of elders),
- over een passend aanbod (al dan niet met aanvullende voorzieningen die de BW-gemeente moet verstrekken) en over het moment en de wijze van uitstroom (terugkeer naar de herkomstgemeente of blijven wonen in de BW-gemeente),

- afspraken over de inkoop en het contractmanagement met betrekking tot aanbieders in een andere gemeente of regio.

Daarnaast is het ook belangrijk dat er op regionaal niveau met gemeenten gekeken wordt hoe meer preventie en meer (en meer gevarieerde) lokale voorzieningen voor de eigen inwoners gerealiseerd kunnen worden. Dit is immers één van de beoogde effecten van de invoering van het woonplaatsbeginsel. Aangezien het aanbod momenteel sterk verschilt per regio, is het belangrijk hier per regio afspraken over te maken. Deze afspraken gaan dan over hoe het aanbod verbeterd kan worden, maar ook over hoe cliënten die afkomstig zijn uit de eigen regio ook zoveel mogelijk binnen de eigen regio geplaatst kunnen worden.

Transitiekosten?

De invoering van het woonplaatsbeginsel leidt op macroniveau niet tot structurele meerkosten of besparingen voor de gemeentelijke uitvoering. Incidenteel brengt de invoering van het woonplaatsbeginsel wel kosten met zich mee. De ondersteuningsstructuur die landelijk en regionaal ingericht moet worden om de implementatie voor te bereiden, onder andere door het maken van afspraken tussen gemeenten, brengt kosten met zich mee. Gemeenten moeten individueel kosten maken door deelname aan landelijke en regionale overleggen, maar ook om medewerkers te instrueren over gemaakte afspraken en aanpassingen in werkprocessen. Ook aanpassingen in de aanlevering van cliëntgegevens ten behoeve van de inning van de eigen bijdrage leiden mogelijk tot extra kosten. Het kan hierbij gaan om aanpassingen in werkprocessen, maar ook om aanpassingen in gemeentelijke systemen. Over de financiering van deze extra kosten maken wij graag nadere afspraken met u.

Tot slot

In deze brief zijn we ingegaan op de belangrijkste aandachtspunten. Voor de volledigheid verwijzen we naar de internetconsultatie en de uitvoeringstoets. We zien uit naar uw reactie op de uitvoeringstoets en de daarin opgenomen voorstellen voor aanpassing van het wetsvoorstel en aanbevelingen voor de uitvoering.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A. Rabarison - Van der Laan
Directeur Beleid

Bijlagen:

1. Uitvoeringstoets woonplaatsbeginsel beschermd wonen
2. Reactie op internetconsultatie wetsvoorstel woonplaatsbeginsel beschermd wonen

Uitvoeringstoets Woonplaats- beginsel beschermd wonen

Eindrapportage versie 1.0



Mark van Dam en Annemieke van Leeuwen

© VNG Realisatie, Den Haag, september 2020

Samenvatting

In opdracht van het Ministerie van VWS heeft VNG Realisatie een uitvoeringstoets gedaan naar de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen. De beoogde ingangsdatum van dit wetsvoorstel is 1 januari 2022. Deze uitvoeringstoets is uitgevoerd in de periode van juli tot en met september 2020.

Met de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen verschuift de verantwoordelijkheid van de gemeente waar iemand zich aanmeldt naar de gemeente waar men ingezetene van is, de zogenaamde herkomstgemeente.

De invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen heeft als doel:

1. zo veel mogelijk oplossen van de onevenredig belasting van gemeenten die van oudsher veel voorzieningen beschermd wonen hebben en/of voorzieningen uit een ander wettelijk kader die zorgen voor zij-instroom.
2. het creëren van een prikkel voor alle gemeenten om te investeren in een adequate en zoveel mogelijk lokale ondersteuningsinfrastructuur en preventie voor cliënten met ggz problematiek.

De invoering van het woonplaatsbeginsel is ondersteunend aan het objectieve verdeelmodel dat per 1-1-2022 in stappen wordt ingevoerd. De invoering vindt plaats in een complexe context. Naast de invoering van het objectieve verdeelmodel wordt bijvoorbeeld het budget voor beschermd wonen per 1-1-2022 ook doorgedecentraliseerd, waarmee de verantwoordelijkheid gaat van 43 centrumgemeenten naar alle gemeenten.

Voor deze uitvoeringstoets heeft VNG Realisatie naast deskresearch gesproken met 17 diverse gemeenten, het ketenbureau I-sociaal domein en het CAK. De conclusies over gevolgen van de invoering van het woonplaatsbeginsel voor de eigen bijdrage zijn beperkt aangezien het CAK hier zelf nog een uitvoeringstoets naar gaat doen.

De algemene conclusie van deze uitvoeringstoets is, dat het wetsvoorstel voor de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen uitvoerbaar is. Wel zijn er aanvullend op het wetsvoorstel duidelijke afspraken nodig voor de wijze waarop het woonplaatsbeginsel in de praktijk uitgevoerd moet worden. Om het in de praktijk doeltreffender te laten werken zijn goede afspraken nodig over

- de eventuele overdrachtsmomenten tussen gemeenten voor aanvang en na afronding van het BW-traject;
- inkoop en contractmanagement met betrekking tot aanbieders (op afstand).

Gemeenten kunnen deze afspraken vormgeven via de NvO (Norm voor Opdrachtgeverschap).

Om het geheel goed te kunnen implementeren hebben gemeenten (financiële) ondersteuning nodig van het Rijk. Dit kan in de vorm van een implementatieplan, een landelijk ondersteuningsteam en subsidiëring van uitvoeringskosten.

Daarnaast kan de VNG gemeenten ondersteunen met model-beleidsregels waarin wordt vastgelegd dat adequate laagdrempelige oplossingen dichtbij huis de voorkeur hebben voor het plaatsen in een intramurale beschermd wonen voorziening in een andere regio.

Een conclusie over de uitvoerbaarheid van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen kan moeilijk los worden getrokken van de context waarbinnen gemeenten beschermd wonen uitvoeren. De uitvoering van beschermd wonen vindt plaats in een complexe en sterk veranderende context. Het is daarom onzeker dat in deze toets alle uitvoeringsconsequenties van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen zijn doorgrond, zowel bij de invoering dan wel nadat andere maatregelen zijn doorgevoerd.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Inleiding.....	7
1.1. Introductie	7
1.2. Het woonplaatsbeginsel beschermd wonen	7
1.3. Vraagstelling	7
1.4. Onderzoeksopzet	8
1.5. Leeswijzer	9
2. Beschermd wonen in de huidige situatie	10
2.1. Inleiding	10
2.2. Huidige taken en verantwoordelijkheden van gemeenten met betrekking tot beschermd wonen	10
2.2.1. Centrum- en regiogemeenten	11
2.2.2. Landelijke toegankelijkheid	11
2.3. De huidige rollen van de gemeente aan de hand van de cliëntreis	12
2.3.1. Waar komt de cliënt vandaan?	12
2.3.2. Hoe vindt de aanmelding plaats?	12
2.3.3. Aanmelding door de centrumgemeente van verblijf	12
2.3.4. De rollen van de gemeente	13
2.3.5. Eigen bijdrage	13
2.4. Knelpunten en belemmeringen in de huidige situatie	15
2.5. Beoogde doel en effecten van het woonplaatsbeginsel	16
2.6. Taken en verantwoordelijkheden van gemeenten na invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen	16
2.6.1. Wat regelt het woonplaatsbeginsel beschermd wonen?	16
2.6.2. De rollen in de nieuwe situatie aan de hand van de cliëntreis	17
3. Lopende ontwikkelingen en geplande maatregelen	19
3.1. Inleiding	19
3.2. Visie van de commissie Dannenberg “Van beschermd wonen naar beschermd thuis”	19
3.3. Doordecentralisatie	20
3.4. Objectief verdeelmodel	20
3.5. Overheveling beschermd wonen cliënten naar de Wlz	21
3.6. Onderscheid landelijke, bovenregionale en regionale voorzieningen	21

3.7.	Woonplaatsbeginsel jeugd	21
3.8.	Norm voor opdrachtgeverschap	22
4.	Impact van de invoering van het woonplaatsbeginsel	23
4.1.	Inleiding	23
4.2.	Aanmeldgemeente	23
4.2.1.	Het woonplaatsbeginsel biedt duidelijkheid	23
4.2.2.	Aandachtspunten met betrekking tot de gekozen definitie	23
4.2.3.	Het onderzoek naar de herkomstgemeente	25
4.2.4.	Risico's en randvoorwaarden	26
4.3.	Herkomstgemeente	26
4.3.1.	Deels nieuwe groep cliënten waarvoor de gemeente verantwoordelijk is	27
4.3.2.	Plaatsen binnen de eigen gemeente of in een andere BW-gemeente?	27
4.3.3.	Inkoop en contractmanagement	30
4.3.4.	Afstemming met of instemming door de BW-gemeente	31
4.3.5.	Risico's en randvoorwaarden	32
4.4.	BW-gemeente	33
4.4.1.	Minder invloed op plaatsing van cliënten vanuit andere gemeenten	33
4.4.2.	Extra verantwoordelijkheden en kosten voor cliënten uit andere herkomstgemeenten	34
4.4.3.	Afstemming met de herkomstgemeente	35
4.4.4.	Onevenredige impact	36
4.4.5.	Risico's en randvoorwaarden	36
4.5.	De vangnetregeling	37
4.5.1.	Termijn van vijf jaar of langer?	37
4.5.2.	Compensatie van kosten voor andere voorzieningen dan alleen beschermd wonen?	38
4.6.	De terugvalbepaling	38
4.6.1.	Voorkomen van prikkel van te vroege uitstroom	38
4.6.2.	Risico van verkeerde prikkel tot versnelde terugval	38
4.6.3.	Wie bepaalt wanneer terugval nodig is?	39
4.7.	Eigen bijdrage	39
4.8.	Het woonplaatsbeginsel en landelijke toegankelijkheid	40
4.9.	Consequenties van het woonplaatsbeginsel in relatie tot consequenties van andere ontwikkelingen	42
5.	Conclusies.....	43
5.1.	Algemene conclusie	43

5.2. Veranderingen in de werkwijze van gemeenten	43
5.3. Impact op de gemeentelijke organisatie	45
5.3.1. Vaststelling van de woonplaats door de aanmeldgemeente	45
5.3.2. Gedeeltelijk andere groep cliënten van de herkomstgemeente	46
5.3.3. Eenduidigheid in vaststelling van verantwoordelijkheden	46
5.3.4. Consequenties voor de inkoop	46
5.3.5. Terugvalbepaling	47
5.3.6. Overige impact op de gemeentelijke organisatie	47
5.4. Doeltreffende uitvoering door gemeenten	48
5.5. Kosten en besparingen voor gemeentelijke uitvoering	48
5.6. Verwachte effecten	49
5.7. Risico's en randvoorwaarden voor implementatie	50
Bijlage A: Geïnterviewde personen	53

1. Inleiding

1.1. Introductie

VNG heeft in opdracht van het Ministerie van VWS een uitvoeringstoets gedaan naar de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen, met als beoogde ingangsdatum 1 januari 2022. VNG Realisatie heeft deze uitvoeringstoets uitgevoerd, in de periode van juli tot en met september 2020.

Dit hoofdstuk schetst de hoofdlijnen van de wetswijziging, de onderzoeksvragen voor deze uitvoeringstoets en het gevolgde proces om te komen tot beantwoording van deze vragen.

1.2. Het woonplaatsbeginsel beschermd wonen

In het kader van de realisering van de toekomstvisie van de Commissie Dannenberg “Van beschermd wonen naar beschermd thuis” wordt beoogd een inclusieve samenleving dichterbij te brengen door te zorgen voor meer lokale voorzieningen en meer differentiatie in voorzieningen voor mensen die behoefte hebben aan beschermd wonen. Eén van de maatregelen om dit te bereiken is de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen.

Door de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen verschuift de verantwoordelijkheid van gemeenten: van de gemeente waar iemand zich meldt voor beschermd wonen, naar de gemeente waar iemand ingezetene van is. Alleen voor cliënten waarvan de woonplaats niet is vast te stellen (daarbij wordt tot 5 jaar terug in de tijd gekeken) blijft zoals nu de aanmeldgemeente verantwoordelijk.

Het woonplaatsbeginsel beschermd wonen is een maatregel die nauw samenhangt met andere maatregelen met betrekking tot beschermd wonen, zoals bijvoorbeeld de doordecentralisatie van het budget van centrumgemeenten naar regiogemeenten. Het woonplaatsbeginsel beoogt de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen trajecten, zowel inhoudelijk als financieel, wettelijk te regelen.

In deze uitvoeringstoets wordt beschreven in hoeverre het woonplaatsbeginsel bijdraagt aan het beoogde doel, wat de impact is van de invoering en welke knelpunten gemeenten zien, inclusief eventuele oplossingen hiervoor.

1.3. Vraagstelling

De onderzoeksvragen voor deze uitvoeringstoets zijn:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?
 - Zijn er mogelijke uitvoeringsproblemen m.b.t. vaststelling door de (aanmeld)gemeente wat de (laatste) woonplaats is (o.m. indien betrokkene gedetineerd is geweest)?

Kunnen gemeenten dit in goed overleg met de cliënt vaststellen? Heeft de gemeente toegang tot de benodigde gegevens?

- Zijn er mogelijke uitvoeringsproblemen met betrekking tot het feit dat de groep cliënten waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, (waarschijnlijk) niet geheel dezelfde is als voor de wetwijziging?
 - Zorgt het wetsvoorstel voor meer eenduidigheid in de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de vaststelling welke gemeente verantwoordelijk moet worden geacht om beschermd wonen te verstrekken aan de individuele cliënten?
 - Zijn er in verband met de wijziging van de doelgroep beschermd wonen van een gemeente mogelijke uitvoeringsproblemen met betrekking tot de inkoop van beschermd wonen, onder meer met betrekking tot de 'administratieve lasten'? In hoeverre is dit afhankelijk van de (aard van de) samenwerkingsafspraken die gemeenten maken, onder meer in het kader van de Norm voor opdrachtgeverschap?
 - Wat zijn de uitvoeringsgevolgen van de terugvalbepaling?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
 4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
 5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?
 6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

1.4. Onderzoeksopzet

Voor het uitvoeren van de uitvoeringstoets is gebruik gemaakt van de methodiek met bijbehorend analysekader die VNG Realisatie hanteert voor het doen van uitvoeringstoetsen. Om te komen tot de bevindingen zoals die er nu liggen, zijn de volgende stappen gezet:

- Deskresearch op basis van onder andere het concept-wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting (versie juli 2020) en het AEF-rapport 'Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen' (maart 2020).
- Interviews met 7 centrumgemeenten en 10 regiogemeenten van verschillende grootte en verspreid over het land, met medewerkers vanuit verschillende disciplines. De lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage A.
- Interviews met het Ketenbureau i-Sociaal Domein en het CAK.
- Gemeentelijke klankbordbijeenkomst om de onderzoeksresultaten te valideren.
- Opstellen van de conceptrapportage.
- Review van de conceptrapportage door de geïnterviewden en bespreking in de begeleidingscommissie.

Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie, bestaande uit de volgende personen:

- Gijs Adriaansens (VWS)
- Truus Vernhout (Ketenbureau i-Sociaal Domein)
- Meltem Kaya en Hester Heringa (VNG)
- Ellen Koster (VNG Realisatie)

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie met betrekking tot beschermd wonen en de rol van gemeenten hierin afgezet tegen de nieuwe taken en rollen van gemeenten na invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen.

In hoofdstuk 3 worden de lopende ontwikkelingen en geplande maatregelen beschreven met betrekking tot beschermd wonen, zoals de visie van de Commissie Dannenberg, die los staan van de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen maar daar wel een relatie mee hebben.

In hoofdstuk 4 wordt de impact van de invoering van het woonplaatsbeginsel beschreven en het effect dat de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen heeft volgens gemeenten. Hier wordt expliciet een onderscheid gemaakt tussen veranderingen die veroorzaakt worden door het woonplaatsbeginsel en veranderingen die veroorzaakt worden door de andere lopende ontwikkelingen of geplande maatregelen.

In hoofdstuk 5 worden de conclusies van deze uitvoeringstoets beschreven.

2. Beschermd wonen in de huidige situatie

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de (wettelijke) verantwoordelijkheden van gemeenten zijn op dit moment en na de invoering van het woonplaatsbeginsel en wat dit betekent voor de rollen en taken van gemeenten. Verder wordt besproken hoe de eigen bijdrage voor beschermd wonen is geregeld en welke aandachtspunten er zijn voor de eigen bijdrage bij de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen..

2.2. Huidige taken en verantwoordelijkheden van gemeenten met betrekking tot beschermd wonen

Beschermd wonen is sinds de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 een taak van gemeenten.

Artikel 1.1.1. van de Wmo definieert beschermd wonen als volgt:

“beschermd wonen: 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”.

Over het algemeen hebben inwoners die een aanvraag doen voor beschermd wonen een psychische kwetsbaarheid. Er kan (ook) sprake zijn van verslavingsproblematiek. Ook mensen met een licht verstandelijke beperking doen een beroep op beschermd wonen.

De wet spreekt van ‘wonen in een accommodatie van een instelling’. In de praktijk zie je overigens dat achter de inkoop van beschermd wonen een diversiteit aan woonvormen schuil gaat.

Beschermd wonen is een zogenaamde maatwerkvoorziening die aan individuele ingezetenen wordt verstrekt, op basis van een melding, waarna een onderzoek plaatsvindt. Vervolgens kan een aanvraag worden gedaan op basis waarvan een besluit wordt genomen. Hiervoor gelden naast de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ook de gemeentelijke regelgeving. Inwoners kunnen conform de wet kiezen tussen beschermd wonen in natura en in de verstrekking van een pgb (persoonsgebonden budget).

Naast beschermd wonen voeren gemeenten ook de maatschappelijke opvang uit. Er zit overlap in de doelgroepen van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Mensen stromen vanuit de maatschappelijke opvang soms door naar beschermd wonen.

2.2.1. Centrum- en regiogemeenten

Volgens de Wmo 2015 is beschermd wonen een taak van *alle* gemeenten. Bestuurlijk is echter bij invoering van de Wmo 2015 afgesproken om de financiering voorlopig bij de zogenaamde centrumgemeenten neer te leggen en daarmee ook de verantwoordelijkheid voor de organisatie van beschermd wonen voor de hele regio dus inclusief regiogemeenten. Dezelfde constructie geldt voor maatschappelijke opvang.

Er zijn momenteel 43 centrumgemeenten die beschermd wonen uitvoeren. De centrumgemeente voert op basis van een mandaat van de regiogemeenten de taken uit die horen bij de toegang tot beschermd wonen zoals het afhandelen van een aanvraag en bezwaar en beroep tegen een beschikking.

Wanneer iemand beschermd woont in een gemeente, kunnen er ook andere voorzieningen nodig zijn zoals vervoersvoorzieningen en mobiliteitshulpmiddelen uit de Wmo en een uitkering op grond van de Participatiewet. Deze voorzieningen worden verstrekt door de gemeente waar de betrokkene ingezetene van is. Dit hoeft niet de centrumgemeente te zijn, het kan ook om een regiogemeente gaan als de beschermd wonen instelling daar staat. Ook bij uitstroom vanuit beschermd wonen naar een (meer) zelfstandige woning is de gemeente waar men ingezetene van is verantwoordelijk voor extramurale Wmo voorzieningen en de Participatiewet.

2.2.2. Landelijke toegankelijkheid

Naast artikel 1.1.1 (de definitie van beschermd wonen) is er nog een bepaling in de wet die essentieel is voor de uitvoering van beschermd wonen. Deze bepaling regelt landelijke toegankelijkheid voor beschermd wonen.

Artikel 1.2.1 zegt het volgende:

‘Een ingezetene van Nederland komt overeenkomstig de bepalingen van deze wet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening, bestaande uit:

- a. door het college van de gemeente waarvan hij ingezetene is, te verstrekken ondersteuning van zijn zelfredzaamheid en participatie, voor zover hij in verband met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk voldoende zelfredzaam is of in staat is tot participatie,
- b. beschermd wonen, te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt, voor zover hij in verband met psychische of psychosociale problemen niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving, dan wel.....’

Dit artikel zegt twee dingen die relevant zijn voor de vraag welke gemeente verantwoordelijk is. Op dit moment ben je als gemeente verantwoordelijk voor de ondersteuning van inwoners als zij iets nodig hebben vanwege beperkingen op psychische grondslag. Echter als iemand zich met een vraag voor beschermd wonen wendt tot een gemeente waar hij of zij geen ingezetene van is, is die gemeente toch verantwoordelijk voor beschermd wonen (hiermee wordt de landelijke toegankelijkheid bedoeld). Hetzelfde geldt overigens voor maatschappelijke opvang.

De wet regelt niet hoe landelijke toegankelijkheid moet worden uitgevoerd. Gemeenten hebben onderling aanvullende afspraken vastgelegd over de uitvoering van landelijke toegankelijkheid beschermd wonen en maatschappelijke opvang in landelijke convenanten. Het convenant landelijke toegankelijkheid beschermd wonen (2016) is in 2017 door alle centrumgemeenten ondertekend.

2.3. De huidige rollen van de gemeente aan de hand van de cliëntreis

AEF beschrijft in haar rapport 'kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen' (april 2020) de rollen van gemeenten bij de invoering van het woonplaatsbeginsel. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de aanmeldgemeente¹, de herkomstgemeente en de beschermd wonen gemeente. In de huidige situatie lopen deze rollen door elkaar. Dit wordt duidelijk door de huidige cliëntreis te beschrijven.

2.3.1. Waar komt de cliënt vandaan?

In de huidige praktijk melden cliënten zich aan voor beschermd wonen vanuit een zelfstandige woonsituatie of verblijf in een instelling. De aard van deze instellingen is divers. Het kan bijvoorbeeld een ggz kliniek zijn, een instelling voor jeugdzorg of een penitentiaire inrichting. Centrumgemeenten die veel van deze instellingen op hun grondgebied hebben, zien een hogere instroom in beschermd wonen.

2.3.2. Hoe vindt de aanmelding plaats?

De aanmelding vindt plaats bij de centrumgemeente van de regio waar men verblijft, of bij een andere centrumgemeente. Veelal meldt de cliënt zich niet zelfstandig aan. Vaak vindt (met toestemming van de cliënt) aanmelding plaats door of onder begeleiding van een verwijzer of aanbieder, of soms ook (wettelijk) vertegenwoordiger of mantelzorger. De aanbieder heeft hier regelmatig een actieve rol in, bijvoorbeeld doordat een in een andere centrumgemeente gelegen locatie van die aanbieder voor en door de cliënt geschikt is bevonden, voorafgaand aan de aanvraag voor beschermd wonen bij die andere centrumgemeente. Er zijn ook aanbieders van pgb beschermd wonen die mensen vanuit een zelfstandige woonsituatie laten verhuizen naar hun locatie. Dan is iemand al ingeschreven in de andere gemeente op het woonadres van de pgb beschermd wonen aanbieder voordat de aanvraag voor beschermd wonen wordt gedaan.

2.3.3. Aanmelding door de centrumgemeente van verblijf

In de huidige situatie komt het ook voor dat de centrumgemeente waar iemand zich oorspronkelijk aanmeldt, een vraag indient bij een andere centrumgemeente. Bijvoorbeeld omdat een verhuizing beter wordt geacht vanwege de aanwezigheid van een negatief netwerk in de centrumgemeente-regio waar men verblijft. Of omdat er geen geschikt of te weinig aanbod is in die centrumgemeente. Ook een positief netwerk in de wens-centrumgemeente kan een rol spelen. Het meest belangrijk bij de afweging om iemand beschermd wonen te verstrekken zijn echter de wens van de cliënt en de kans op duurzame uitstroom. De wettelijke landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen regelt dat de centrumgemeente waar de aanmelding plaatsvindt, de aanvraag beoordeelt. Geen geschikt

¹ Dit onderscheid in rollen is bedoeld om de route te verduidelijken die cliënten volgen. Het sluit niet helemaal aan bij de wet, in die zin dat de wettelijk gezien de melding in aanloop naar een onderzoek, aanvraag en besluit bij de gemeente waar iemand zijn woonadres heeft moet worden gedaan.

aanbod of wachtlijsten ontslaat de centrumgemeente van aanmelding niet van deze verantwoordelijkheid.

2.3.4. De rollen van de gemeente

In de huidige situatie verschilt het per melding voor beschermd wonen welke rollen centrumgemeenten hebben ten opzichte van de cliënt. De centrumgemeente waar men zich aanmeldt is in principe verantwoordelijk voor beschermd wonen, In de praktijk doen veel (centrum)gemeenten echter ook al regelmatig onderzoek van welke gemeente een cliënt die zich bij hen meldt voor beschermd wonen ingezetene is. Ook al zegt de wet dat beschermd wonen landelijk toegankelijk is, gemeenten zeggen dat ze bij de toegang sturen op het voorkomen van instroom van buiten de regio. Volgens het AEF-rapport 'Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen' (april 2020) kwam in de periode 2015-2017 14% van de instroom in beschermd wonen uit een andere regio, kijkend naar het GBA-adres van de cliënt een half jaar voorafgaand aan een beschermd wonen traject. Volgens het CPB is sinds 2015 het aandeel mensen dat beschermd woont buiten de eigen regio met 20% gedaald (Decentrale bekostiging beschermd wonen, 2019).

Meestal regelt de gemeente waar de beschermd wonen instelling staat de toegang, dus de indicatie en beschikking, evenals de inkoop, het monitoren van de kwaliteit en de sturing op de uitstroom. Er zijn echter ook gemeenten die rechtstreeks een plaats inkopen bij een aanbieder in een andere regio, buiten de desbetreffende centrumgemeente om. En soms vergoedt de centrumgemeente van herkomst (tijdelijk) een beschermd wonen plek aan de andere centrumgemeente, voor een inwoner waarvan van tevoren duidelijk is dat deze kortdurend zal verblijven, of omdat de eigen centrumgemeente geen geschikt aanbod heeft. Het overdragen van cliënten van de ene naar de andere centrumgemeente vindt niet op een landelijk uniforme wijze plaats. De wet regelt dit niet. De rollen en daarmee de verantwoordelijkheden zijn dus niet altijd hetzelfde en ook niet altijd duidelijk. Dit wordt mede veroorzaakt door de landelijke toegankelijkheid in de wet, die het voor cliënten mogelijk maakt om zich overal te melden. Wanneer centrumgemeenten geen overeenstemming bereiken over wat de beste plek voor herstel is en daarmee samenhangend wie verantwoordelijk is (en dus wie moet betalen), kunnen ze gezamenlijk de casus voorleggen aan de commissie geschillen landelijke toegankelijkheid. In het convenant landelijke toegankelijkheid beschermd wonen is afgesproken dat de adviezen van deze commissie bindend zijn.

2.3.5. Eigen bijdrage

Cliënten betalen een eigen bijdrage voor het gebruik van beschermd wonen. De inning van deze eigen bijdrage wordt gedaan door het CAK. De systematiek van deze eigen bijdrage wijkt op onderdelen af van de systematiek die voor de extramurale Wmo geldt.

Ten eerste is het abonnementstarief Wmo niet op beschermd wonen van toepassing. Waar voor de extramurale Wmo een maximaal tarief van 19 euro per maand als abonnementstarief wordt berekend, geldt voor beschermd wonen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage conform de Wlz systematiek. Er kan een lage en hoge intramurale eigen bijdrage worden opgelegd. Dit geldt, conform de definitie van beschermd wonen die in de Wmo wordt gehanteerd, alleen voor intramurale vormen van beschermd wonen oftewel beschermd wonen inclusief wooncomponent. Varianten van beschermd wonen zonder wooncomponent (vaak Beschermd Thuis genoemd) vallen onder de eigen bijdragesystematiek van de extramurale Wmo, oftewel het abonnementstarief. Een

cliënt (of feitelijk: één huishouden) kan nu en ook na invoering van het wetsvoorstel slechts één keer worden aangeslagen voor het betalen van een eigen bijdrage. Dat wil zeggen dat als een cliënt naast beschermd wonen ook van andere (extramurale) Wmo-voorzieningen gebruik maakt, de cliënt dan alleen de eigen bijdrage voor beschermd wonen betaalt.

Ten tweede verloopt de aanlevering van gegevens bij het CAK anders dan bij de extramurale Wmo. Met de invoering van het abonnementstarief is voor de extramurale Wmo afgesproken, dat de aanlevering van gegevens bij het CAK altijd door gemeenten gedaan moet worden. Dit betekent dat aanbieders dit niet meer rechtstreeks bij het CAK kunnen doen. Ook is de afspraak dat de aanlevering uitsluitend via het berichtenverkeer (de iEB-berichten) gebeurt. Bij beschermd wonen is de wijze van aanlevering minder uniform. Naast gemeenten kunnen ook aanbieders gegevens aanleveren bij het CAK en de wijze van aanlevering is verschillend. Dit kan via de HV-standaard of op andere wijze.

Ten derde voert het CAK voor beschermd wonen een postcodecheck uit, die in lijn is met de regio-indeling voor beschermd wonen. Op basis van de gegevens van de cliënt in het BRP checkt het CAK welke gemeente de woongemeente is. Vervolgens wordt gekeken onder welke (centrum-) gemeente deze woongemeente valt. De centrumgemeente ontvangt vervolgens van het CAK de geïnde eigen bijdrage, tenzij er met het CAK afspraken gemaakt zijn over afdracht naar een regiogemeente. Centrumgemeenten (of regiogemeenten indien afgesproken) hebben rechten toegewezen gekregen om cliënten voor hun gehele MO-BW-regio te kunnen opvoeren bij het CAK.

De postcodecheck aan de hand van BRP-gegevens is nodig, omdat cliëntgegevens in de huidige situatie ook door aanbieders aangeleverd kunnen worden en omdat het CAK op basis van een betrouwbare bron een besluit moet kunnen nemen. Het CAK kan door deze check vaststellen welke gemeente recht heeft op de geïnde eigen bijdrage.

In de huidige situatie zijn er twee relevante aandachtspunten met betrekking tot de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen:

- Gemeenten maken kosten voor andere Wmo voorzieningen dan beschermd wonen maar ontvangen hiervoor geen eigen bijdrage van de cliënt
Als een cliënt binnen de eigen regio beschermd gaat wonen in één van de regiogemeenten, dan wordt de geïnde eigen bijdrage door het CAK uitbetaald aan de centrumgemeente. De centrumgemeente betaalt immers ook de kosten voor BW vanuit het regionale budget. Als de cliënt aanvullend gebruik maakt van andere (extramurale) Wmo-voorzieningen, dan moeten deze verstrekt worden door de regiogemeente waar de cliënt beschermd woont. Voor deze voorzieningen ontvangt de regiogemeente dan echter geen eigen bijdrage, omdat de eigen bijdrage al geïnd is voor het BW-traject. De wetgeving schrijft hier voor dat er geen samenloop van eigen bijdragen mag zijn, de cliënt betaalt slechts één keer de eigen bijdrage. Het bedrag dat de regiogemeente hierdoor potentieel niet ontvangt aan inkomsten uit de eigen bijdrage, is maximaal 19 euro per maand (het abonnementstarief).
- Een centrumgemeente die beschermd wonen financiert voor cliënten buiten de regio kan hiervoor niet de geïnde eigen bijdrage van het CAK ontvangen.
Als een cliënt in een gemeente buiten de regio beschermd gaat wonen, maken gemeenten soms onderling afspraken over welke gemeente de kosten voor het BW-traject draagt. Een afspraak kan bijvoorbeeld zijn dat de gemeente van herkomst de kosten voor het eerste jaar

van het BW-traject betaalt. De huidige werkwijze van het CAK ondersteunt dit soort afspraken niet. Als de herkomstgemeente de cliëntgegevens bij het CAK aanlevert voor een cliënt die in een andere regio beschermd gaat wonen, dan kan de gemeente een foutmelding krijgen. Volgens de postcodecheck is immers de centrumgemeente van de regio waar de cliënt beschermd gaat wonen verantwoordelijk en ontvangt deze de geïnde eigen bijdrage. Behalve de aanbieder kan alleen deze centrumgemeente in de huidige situatie dus de cliëntgegevens aanleveren. Centrumgemeenten kunnen in de huidige situatie onderling de eigen bijdrage proberen te verrekenen, maar omdat de hoogte van het bedrag aan geïnde eigen bijdrage niet op cliëntniveau bekend is (deze is inkomensafhankelijk), moet hier in dat geval met een schatting gewerkt worden.

2.4. Knelpunten en belemmeringen in de huidige situatie

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Woonplaatsbeginsel beschermd wonen worden enkele knelpunten en belemmeringen benoemd die zich in de huidige situatie voordoen. Het woonplaatsbeginsel heeft als doel deze problemen op te lossen:

- De voorzieningen voor beschermd wonen zijn – historisch gegroeid – **ongelijk verspreid** over gemeenten. In een deel van de gemeenten is er sprake van overcapaciteit aan voorzieningen voor beschermd wonen in relatie tot de lokale vraag, in een aantal andere gemeenten zijn er relatief weinig of geen voorzieningen voor beschermd wonen.
- In de praktijk dienen cliënten veelal een aanvraag in bij de gemeente waar beschermd wonen-instellingen gevestigd 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 wonen. Zodra cliënten uitstromen uit beschermd wonen, blijven zij vaak in de gemeente wonen waar de instelling 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, uitkeringen en ambulante Wmo-ondersteuning**.
- De huidige situatie bevat **weinig prikkels** voor de gemeenten met relatief weinig respectievelijk geen beschermd wonen-capaciteit om lokaal 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 beschermd wonen voorzieningen.
- Indien een gemeente wordt belast met (veel) cliënten uit andere regio's, loopt zij een **groot financieel risico**. Zonder vorm van kostenverrekening i.c. de invoering van het woonplaatsbeginsel wordt de doordecentralisering van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten ernstig bemoeilijkt. In de uitvoeringspraktijk is een knelpunt 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. Dat kan leiden tot vertraging voor de cliënt bij het verstrekken van de voorziening.

2.5. Beoogde doel en effecten van het woonplaatsbeginsel

In lijn met de knelpunten die zich in de huidige situatie voordoen, worden in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel de doelen beschreven van het invoeren van het woonplaatsbeginsel.

Primaire doel

Het primaire doel is om te regelen dat de gemeente waar iemand zijn woonplaats heeft in beginsel ook verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen, ook als deze inwoner in een instelling in een andere gemeente gaat wonen.

Beoogde effecten

Achter dit primaire doel liggen twee beoogde effecten die met de invoering van het woonplaatsbeginsel bereikt moeten worden:

- Ten eerste is dit het voorkomen van een onevenredige financiële belasting van gemeenten met relatief veel beschermd wonen-voorzieningen.
- Ten tweede moet het woonplaatsbeginsel een prikkel vormen voor alle gemeenten om meer preventie en meer (en meer gevarieerde) lokale voorzieningen voor de eigen inwoners te realiseren, zowel voor beschermd wonen als ambulante Wmo-voorzieningen en woningen (na uitstroom uit beschermd wonen).

Het uitgangspunt blijft, net als in de huidige situatie, dat de beste plek voor herstel van de cliënt bepaalt waar de cliënt gaat wonen. Dit kan dus zowel in de woongemeente van de cliënt zijn als in een andere gemeente.

2.6. Taken en verantwoordelijkheden van gemeenten na invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen

2.6.1. Wat regelt het woonplaatsbeginsel beschermd wonen?

Na invoering van het woonplaatsbeginsel is niet langer de gemeente waar men zich aanmeldt verantwoordelijk voor het verstrekken van beschermd wonen. Het woonplaatsbeginsel legt als volgt vast welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen aan een inwoner.

Basisprincipe

In de basis gaat het woonplaatsbeginsel uit van het volgende principe:

De gemeente waar de inwoner het meest recent zijn woonadres had, is verantwoordelijk voor het verstrekken van beschermd wonen.

Uitzonderingen

Op dit basisprincipes zijn enkele uitzonderingen van toepassing. In geval sprake is van verblijf in hieronder genoemde instelling of accommodatie wordt gekeken naar het meest recente woonadres voorafgaand aan het verblijf:

- Verblijf in opvang;
- Verblijf bij een jeugdhulpaanbieder of pleegouder;

- Verblijf in een justitiële jeugdinrichting;
- Verblijf in een penitentiaire inrichting;
- Verblijf in een forensische instelling;
- Verblijf in een accommodatie op basis van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz);
- Verblijf in een accommodatie op basis van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten.

Bovenstaande woonadressen worden buiten beschouwing gelaten bij het bepalen van de verantwoordelijke gemeente.

Maximumperiode

Voor het bepalen van het meest recente woonadres wordt gekeken naar de periode tot maximaal vijf jaar voorafgaand aan de melding. Als op basis van deze periode geen woonplaats vastgesteld kan worden, dan is de gemeente waar de inwoner zich meldt (de aanmeldgemeente) verantwoordelijk voor het verstrekken van beschermd wonen.

Terugvalbepaling

Tot slot is in het wetsvoorstel nog een zogenaamde ‘terugvalbepaling’ opgenomen. Als een inwoner beschermd gewoond heeft en er binnen 12 maanden na uitstroom opnieuw een melding wordt gedaan, dan is de gemeente die verantwoordelijk was voor de voorgaande verstrekking van beschermd wonen ook verantwoordelijk voor de nieuwe verstrekking.

2.6.2. De rollen in de nieuwe situatie aan de hand van de cliëntreis

In de nieuwe situatie die door de invoering van het woonplaatsbeginsel ontstaat, kan de cliënt nog steeds aankloppen bij een gemeente zoals de huidige situatie. Voor de gemeente echter zijn de verschillende rollen en verantwoordelijkheden duidelijker te onderscheiden.

Aanmeldgemeente

Als een inwoner zich bij de gemeente meldt voor beschermd wonen, dan heeft de gemeente de rol van aanmeldgemeente. De aanmeldgemeente is verantwoordelijk voor het bepalen van de verantwoordelijke gemeente voor de verstrekking van beschermd wonen. Op het moment dat vaststaat dat de aanmeldgemeente niet de herkomstgemeente is, kan de aanmeldgemeente de cliënt overdragen. Hoe dit precies gebeurt regelt de wetswijziging niet.

Herkomstgemeente

De gemeente waar de betrokkene het meest recent zijn woonadres had, (volgens de definitie van het woonplaatsbeginsel) heeft de rol van herkomstgemeente. Dit kan dezelfde gemeente zijn als de aanmeldgemeente (als de inwoner zich meldt bij de gemeente waar hij/zij ook woont), maar het kan ook zijn dat de inwoner door de aanmeldgemeente wordt doorverwezen naar een andere gemeente die volgens de definitie van het woonplaatsbeginsel de rol van herkomstgemeente heeft.

De herkomstgemeente is verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen. Dat betekent in de nieuwe situatie ook de toegang bieden, de beschermd wonen plek inkopen, de kwaliteit monitoren en sturen op (duurzame) uitstroom. Deze uitstroom kan in de

herkomstgemeente zijn, als de cliënt na het BW-traject weer terugkeert naar de herkomstgemeente om daar te wonen. De uitstroom kan ook in de BW-gemeente zijn, als de cliënt blijft wonen in de gemeente waar hij beschermd gewoond heeft. Dit laatste is vanzelfsprekend als de herkomstgemeente ook de BW-gemeente is.

BW-gemeente

De BW-gemeente is de gemeente waar de inwoner beschermd gaat wonen. De BW-gemeente kan dezelfde gemeente zijn als de herkomstgemeente, in het geval dat de herkomstgemeente de inwoner plaatst bij een instelling binnen de eigen gemeentegrenzen. Het kan ook zijn dat de herkomstgemeente de inwoner plaatst bij een BW-instelling binnen een andere gemeente. In dat geval zijn herkomstgemeente en BW-gemeente dus twee verschillende gemeenten.

De BW-gemeente heeft op basis van het woonplaatsbeginsel geen actieve rol met betrekking tot het BW-traject van de inwoner. Wel kan de BW-gemeente een rol hebben in het verstrekken van andere aanvullende voorzieningen met betrekking tot de inwoner, bijvoorbeeld vanuit de Participatiewet of de (extramurale) Wmo.

Verder heeft de BW-gemeente de verantwoordelijkheid voor een passend ondersteuningsaanbod na uitstroom uit beschermd wonen, wanneer de cliënt niet uitstroomt in de herkomstgemeente maar in de BW-gemeente gaat wonen.

3. Lopende ontwikkelingen en geplande maatregelen

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de lopende ontwikkelingen en geplande maatregelen beschreven met betrekking tot beschermd wonen, los van het woonplaatsbeginsel. Bij elke ontwikkeling wordt beschreven wat de ontwikkeling of wijziging inhoudt, wat de consequenties hiervan zijn en wat de relatie is met de invoering van het woonplaatsbeginsel.

3.2. Visie van de commissie Dannenberg “Van beschermd wonen naar beschermd thuis”

In hoofdstuk 1 werd al verwezen naar deze visie. In 2015 heeft de commissie Dannenberg in opdracht van de VNG een advies opgesteld over de transformatie en financiering van beschermd wonen. De strekking luidde dat mensen met psychiatrische en sociaal-maatschappelijke problemen hun zelfstandigheid vaker kunnen behouden als passende ondersteuning in de thuissituatie sneller beschikbaar is. Niet mensen beschermd laten wonen tot het goed met ze gaat en ze eruit moeten, maar mensen in hun woning de zorg laten ontvangen op die momenten waarop dit nodig is, en weer afschalen zodra dit kan.

Gemeenten hebben dit advies in 2016 omarmd en zijn hiermee aan de slag gegaan. Naast het klassieke beschermd wonen in een accommodatie van een instelling, zijn er in de uitvoeringspraktijk van de centrumgemeenten allerlei tussenvarianten beschermd wonen ontwikkeld, die variëren in zelfstandigheid. Essentieel onderscheid in zelfstandigheid van de bewoners is de mate van beschikbaarheid van zorg op afroep en wie de huur betaalt. In sommige gemeenten kunnen ook thuis mensen “beschermd” wonen. Volgens de definitie in de wet is dit dan geen beschermd wonen maar wonen met begeleiding.

Ten tijde van het schrijven van dit rapport wordt met het ministerie van VWS een discussie gevoerd hoe deze varianten zich verhouden tot de definitie in de wet, welke problemen dat mogelijk oplevert en hoe gemeenten daar in de praktijk mee om kunnen gaan. Daarbij is bestuurlijk afgesproken dat de wettelijke definitie ongewijzigd blijft. De uitkomst van deze discussie bepaalt welke voorzieningen vallen onder de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen en dus voor welke voorzieningen het woonplaatsbeginsel geldt. Momenteel is een onderzoeksbureau bezig om hier een voorstel voor uit te werken. De uitkomst hiervan wordt in oktober 2020 verwacht. Voor deze uitvoeringstoets is het uitgangspunt geweest dat het woonplaatsbeginsel beschermd wonen alleen over de intramurale voorzieningen gaat.

De beoogde lokale opbouw van (preventieve) voorzieningen die zoveel mogelijk voorkomt dat mensen uit hun eigen huis moeten als ze zorg nodig hebben, blijft achter, vooral in de niet-centrumgemeenten. De invoering van het woonplaatsbeginsel heeft o.a. als doel gemeenten te prikkelen om hiermee aan de slag te gaan.

3.3. Doordecentralisatie

Doordecentralisatie betekent voor beschermd wonen dat het macrobudget voor deze taak over alle 355 gemeenten verdeeld wordt in plaats van nu over 43 centrumgemeenten. De start van de doordecentralisatie van beschermd wonen staat gepland voor 1-1-2021. De doordecentralisatie gebeurt in tien jaarlijkse stappen en betreft alleen nieuwe cliënten. Per 1-1-2022 vindt de eerste stap van de daadwerkelijke financiële doorverdeling plaats. Over de doordecentralisatie van maatschappelijke opvang wordt pas in 2025 een besluit genomen.

De doordecentralisatie moet bijdragen aan de transformatie van beschermd wonen. Na doordecentralisatie hebben alle gemeenten budget voor de opbouw van lokale voorzieningen voor de doelgroep van beschermd wonen. Dit moet samen met de verantwoordelijkheid voor deze inwoners (die wordt geregeld in het woonplaatsbeginsel) de prikkel geven om zo veel mogelijk dichtbij huis ondersteuning te bieden wat beter is voor het herstel en de sociale inclusie van inwoners.

3.4. Objectief verdeelmodel

In december 2020 wordt bestuurlijk besloten over de invoering van een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen waarvan de eerste financiële stap per 2022 plaatsvindt. Een objectief verdeelmodel is gebaseerd op objectieve maatstaven die indicatief zijn voor de kosten van gemeenten voor beschermd wonen. De invoering van een objectief verdeelmodel heeft als doel dat gemeenten een budget krijgen dat passend is bij de vraag vanuit de inwoners. Voor maatschappelijke opvang wordt het budget al verdeeld over de centrumgemeenten op basis van een objectief verdeelmodel.

De invoering van het objectief verdeelmodel zal een verschuiving van middelen teweegbrengen. Sommige centrumgemeenten en regio's hebben van oudsher veel voorzieningen beschermd wonen en/of veel jeugd-, ggz- of penitentiaire instellingen die voor relatief grote instroom in beschermd wonen zorgen van mensen afkomstig uit een andere herkomstgemeente. De verwachting is dat deze centrumgemeenten door de invoering van het objectieve verdeelmodel relatief veel meer teruggaan in budget dan centrumgemeenten die deze voorzieningen veel minder hebben. Het verdeelmodel is immers gebaseerd op budget voor de eigen inwoners. Het wetsvoorstel voor de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen beoogt het risico van deze relatief grotere teruggang in budget door de invoering van het objectieve verdeelmodel voor centrumgemeenten met veel voorzieningen te mitigeren. De kosten voor het BW-traject worden onder het woonplaatsbeginsel immers niet meer gedragen door de gemeente waar de cliënt zich aanmeldt om beschermd te gaan wonen, maar door de gemeente van herkomst. Het verminderde budget vormt de prikkel voor deze centrumgemeenten om de voorzieningen af te bouwen. Daarnaast kunnen centrumgemeenten afspraken maken met hun regiogemeenten om een deel van de beschermd wonen plekken bij hen in te kopen.

3.5. Overheveling beschermd wonen cliënten naar de Wlz

Per 1 januari 2021 wordt uitstroom naar de Wlz (Wet langdurige zorg) verwacht van een derde van de cliënten die nu beschermd wonen. Per die datum gaat de Wlz open voor cliënten van 18 jaar en ouder met een psychische stoornis. Voorwaarde voor toegang is, dat het CIZ heeft vastgesteld dat deze cliënten voldoen aan de bestaande Wlz-criteria. Het CIZ is op dit moment nog bezig met de indicaties voor de mensen die nu beschermd wonen en een aanvraag voor de Wlz hebben ingediend.

Gemeenten hebben op dit moment nog geen (volledig) inzicht in welke cliënten achterblijven in het gemeentelijk domein en hoe zich dit verhoudt tot het aanbod beschermd wonen. Verder wordt op centrumgemeenteniveau budget uitgenomen afhankelijk van de hoeveelheid cliënten die uitstromen en de kosten die daarmee wegvallen. De uitname is voorlopig geschat op 30% (€495 miljoen op macroniveau). Eerste kwartaal 2021 wordt volgens planning vastgesteld welk budget definitief wordt uitgenomen voor deze Wlz uitstroom. Dan zullen gemeenten op basis van het dan nog beschikbare budget het zorglandschap opnieuw bekijken evenals de inkoopafspraken. Het streven is dat niemand hoeft te verhuizen, maar voor sommige mensen die beschermd blijven wonen kan het als consequentie hebben dat ze moeten verhuizen omdat sommige aanbieders mogelijk alleen Wlz gaan leveren. De omvang en impact van deze consequentie is nu nog onduidelijk, wat ook maakt dat nog moeilijk in te schatten is wat dit betekent voor de haalbaarheid van het beoogde effect van de invoering van het woonplaatsbeginsel dat gemeenten meer lokale voorzieningen gaan realiseren.

3.6. Onderscheid landelijke, bovenregionale en regionale voorzieningen

In de aanloop naar de invoering van een objectief verdeelmodel is in 2019 afgesproken dat vijf instellingen voor beschermd wonen in Nederland dusdanig specialistisch aanbod hebben dat organisatie lokaal of op centrumgemeenteniveau niet haalbaar is. Om continuïteit te waarborgen is besloten om de contractering van deze instellingen landelijk te organiseren. Het betreft naar schatting 0,16% van het huidige macrobudget. De inkoop zal plaatsvinden via een landelijk kader. Bij plaatsing gaat de rekening naar de verantwoordelijke gemeente, conform het woonplaatsbeginsel.

Daarnaast loopt een onderzoek naar bovenregionale voorzieningen voor beschermd wonen. Dit onderzoek geeft eind november antwoord op de vraag of er – naast de vijf specialistische aanbieders van BW – nog vormen van BW zijn die bovenregionale organisatie en dus afspraken behoeven.

Er wordt gestreefd naar een compleet zorglandschap. Het aanbod dat gemeenten lokaal en in regionaal verband ontwikkelen is echter afhankelijk van wat als bovenregionaal en landelijk wordt bestempeld. Bij de financiering zal in principe worden aangesloten bij het woonplaatsbeginsel.

3.7. Woonplaatsbeginsel jeugd

Ook voor de Jeugdwet loopt een wetstraject rondom het woonplaatsbeginsel. Hier gaat het echter om een wijziging van het huidige woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet.

Het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen dat wordt beoogd, is in de concept wetswijziging zoveel mogelijk afgestemd op het nieuwe woonplaatsbeginsel voor jeugd. De termijn van verantwoordelijkheid verschilt. Voor jeugd wordt 18-21 jaar teruggekeken, afhankelijk van de aard van het product, voor beschermd wonen wordt maximaal vijf jaar teruggekeken. De beoogde invoeringsdatum voor zowel Woonplaatsbeginsel Jeugd als beschermd wonen is 1-1-2022. De implementatie van beide wetswijzigingen loopt niet gelijk. Ook voor het woonplaatsbeginsel voor de Jeugdwet wordt een vangnetregeling uitgewerkt.

3.8. Norm voor opdrachtgeverschap

De NvO (Norm voor Opdrachtgeverschap) betreft onderlinge afspraken over een niet-vrijblijvende norm voor regionale samenwerking en opdrachtgeverschap. Het doel is een goed functionerend zorglandschap.

Per 1-1-2017 heeft elke gemeente een keuze gemaakt, in welke regio zij wil samenwerken aan de transformatie van beschermd wonen en het in stand houden van voorzieningen voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. In elke centrumgemeenteregio zijn afspraken gemaakt over de regionale samenwerking rondom de veelal in de centrumgemeente gelegen intramurale voorzieningen voor beschermd wonen en het delen van de financiële risico's. Deze afspraken verschillen per regio. Verder hebben vrijwel alle regio's beleidsplannen en uitvoeringsplannen opgesteld. Op dit moment wordt onderzocht of de regionale afspraken voldoende waarborgen bieden voor de samenwerking.

In de NvO spreken gemeenten als collectief af waaraan de samenwerking binnen regio's moet voldoen en wanneer er sprake is van kwalitatief goede samenwerking. Gemeenten erkennen hiermee dat (zorg)functies op onderdelen bovengemeentelijke of zelfs bovenregionale samenwerking vereisen. Zo zorgen zij dat er voor hun inwoners passende hulp en ondersteuning aanwezig is.

Zowel voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang als voor jeugd wordt een NvO ontwikkeld. De NvO moet ook leiden tot een vermindering van administratieve lasten. Er worden bijvoorbeeld modelovereenkomsten ontwikkeld waarbij zoveel mogelijk aangesloten wordt bij de i-standaarden.

Naast de niet-vrijblijvende afspraken voor de samenwerking binnen de regio, werken gemeenten samen op het gebied van contracteren, bekostiging en contractbeheer. Dit vraagt om een niet vrijblijvende regionale en landelijke governance. Daarnaast worden de huidige commissies die geschillen behandelen in het sociaal domein respectievelijk geschillen landelijke toegankelijkheid beschermd wonen en maatschappelijke opvang geïntegreerd en omgevormd aan de nieuwe afspraken en regels.

In de NvO kunnen mogelijk ook afspraken gemaakt worden die in aanvulling op het wetsvoorstel van de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen wenselijk zijn, bijvoorbeeld om de administratieve lastendruk voor aanbieders te verminderen. Als gesteld, bevat het ook een overlegbepaling indien gemeenten een cliënt in een andere gemeente willen plaatsen.

4. Impact van de invoering van het woonplaatsbeginsel

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de impact die de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen heeft op de uitvoering van gemeenten, welke risico's er volgens gemeenten ontstaan en welke randvoorwaarden zij zien voor een goede implementatie van het wetsvoorstel.

In de paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 wordt de impact voor gemeenten beschreven vanuit de eerder beschreven drie rollen.

In paragraaf 4.5 wordt specifiek ingegaan op de vangnetregeling en in paragraaf 4.6 op de terugvalbepaling.

Paragraaf 4.7 beschrijft de impact van de invoering van het woonplaatsbeginsel op de inning van de eigen bijdrage.

In paragraaf 4.8 worden nog enkele algemene bevindingen gegeven met betrekking tot het woonplaatsbeginsel in relatie tot de landelijke toegankelijkheid. Paragraaf 4.9 gaat tot slot nog in op de relatie van de impact van de invoering van het woonplaatsbeginsel die in dit hoofdstuk beschreven wordt met de impact van andere lopende ontwikkelingen.

4.2. Aanmeldgemeente

Gemeenten verwachten dat de invoering van het woonplaatsbeginsel duidelijkheid kan bieden over verantwoordelijkheden bij aanmeldingen voor beschermd wonen. Wel zien ze enkele uitvoeringsconsequenties voor gemeenten in de rol van aanmeldgemeente.

4.2.1. Het woonplaatsbeginsel biedt duidelijkheid

Gemeenten geven aan dat het woonplaatsbeginsel duidelijkheid kan bieden en discussies kan voorkomen. Vanuit de rol van aanmeldgemeente is het met het woonplaatsbeginsel makkelijker om te bepalen welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen.

Gemeenten wijzen op het belang van een duidelijke definitie. Hoe eenduidiger de definitie is, des te minder discussie hierover kan bestaan. In het voortraject naar het opstellen van het wetsvoorstel is de huidige definitie, met verschillende varianten, ook besproken met de betrokken partijen. Ook gemeenten zijn hierbij bevroegd. De meeste gemeenten geven dan ook aan dat de voorgestelde definitie in het wetsvoorstel duidelijk lijkt te zijn. De verwachting is dan ook dat met het huidige wetsvoorstel het aantal discussies over welke gemeente verantwoordelijk is, beperkt zal worden. De werkwijze van het bepalen welke gemeente verantwoordelijk is wordt hiermee in de praktijk naar verwachting efficiënter.

4.2.2. Aandachtspunten met betrekking tot de gekozen definitie

Hoewel het algemene beeld is dat de definitie die nu in het wetsvoorstel staat helder is, benoemen gemeenten nog wel enkele aandachtspunten en risico's met betrekking tot de definitie van het woonplaatsbeginsel.

Het laatste woonadres

Een eerste aandachtspunt betreft het feit dat de herkomstgemeente bepaald wordt door de *laatste* woonplaats van de cliënt. In de huidige praktijk komt het voor dat cliënten alvast in de gemeente gaan wonen waar zij beschermd willen gaan wonen (bijvoorbeeld in een woning van een aanbieder) en zich vervolgens aanmelden voor beschermd wonen in de betreffende gemeente. Enkele gemeenten gaven aan dat zij in de huidige situatie kijken naar de gemeente waar de cliënt gedurende de laatste periode het *langst* heeft gewoond. Zij nemen vervolgens contact op met deze gemeente en proberen onderling afspraken te maken over wat de beste plek voor de cliënt is en welke gemeente verantwoordelijk is om dit te regelen.

Volgens de definitie in het wetsvoorstel is in bovengenoemd voorbeeld de gemeente waar de cliënt recentelijk is komen wonen de herkomstgemeente en dus verantwoordelijk voor het verstrekken van BW. Als in de nieuwe blijkt dat zich vaker situaties zullen voordoen waarbij cliënten bewust in de gemeente gaan wonen waar zij vervolgens BW aanvragen, dan kan de overweging zijn om in de definitie van herkomstgemeente de duur van de woongeschiedenis mee te nemen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat niet wordt gekeken naar het woonadres waar de cliënt het laatst gewoond heeft, maar naar het woonadres waar de cliënt gedurende de laatste vijf jaar het langst gewoond heeft.

Zoals aangegeven, is in het voortraject met verschillende betrokken partijen gekozen voor de huidige definitie voor het bepalen van de herkomstgemeente. Hierbij heeft onder ander als argument meegespeeld dat het hanteren van het laatste woonadres juridisch het meest eenvoudig is. Ook sluit dit aan bij de bredere uitgangspunten in de Wmo, waar ook de gemeente waar de cliënt woont verantwoordelijk is. Het hier genoemde aandachtspunt zal dus vooral in de praktijk gemonitord moeten worden, om te zien of de gekozen definitie mogelijk tot ongewenste (bij)effecten leidt op basis waarvan de definitie heroverwogen zou moeten worden.

Maximale termijn van vijf jaar

Een ander aandachtspunt dat gemeenten zien, is de maximale periode van vijf jaar. Als over een periode van vijf jaar voorafgaand aan de melding geen herkomstgemeente vast te stellen is, dan is volgens de definitie van het woonplaatsbeginsel de aangeldgemeente verantwoordelijk voor het verstrekken van beschermd wonen. Om aangeldgemeenten in deze situaties te compenseren, wordt nog een vangnetregeling ontworpen.

Onduidelijk is, hoe vaak zich in de praktijk situaties voor zullen doen waarbij over een periode van vijf jaar geen herkomstgemeente vast te stellen is. AEF maakt in haar rapport de "(zeer) ruwe inschatting" dat het hier om ongeveer 5% van de BW-clieënten gaat. In de huidige situatie zijn er gemeenten die verder terugkijken dan vijf jaar. De verwachting van gemeenten is ook dat het per gemeente of regio kan verschillen hoe vaak zich situaties zullen voordoen waarbij de herkomstgemeente niet kan worden vastgesteld binnen de termijn van vijf jaar. Gemeenten met een penitentiaire inrichting zullen bijvoorbeeld vaker te maken krijgen met cliënten die de afgelopen vijf jaar in de PI hebben gezeten. Een ander voorbeeld zijn gemeenten in de grensregio of in de nabijheid van een luchthaven, waar mogelijk vaker cliënten zich zullen melden die vanuit het buitenland instromen en waarbij om die reden geen herkomstgemeente vastgesteld kan worden.

Mocht in de praktijk blijken dat door de grens van vijf jaar in veel situaties geen herkomstgemeente vastgesteld kan worden, dan kan de consequentie zijn dat de vangnetregeling die voor uitzonderingssituaties (zie de door AEF berekende 5%) bedoeld is, toch vaker aangesproken zal worden door aanmeldgemeenten. Mogelijk kan het oprekken van de termijn naar een langere periode helpen, als het hierdoor wel vaker mogelijk wordt een herkomstgemeente vast te stellen. Als dit het geval is, dan zou het oprekken van de termijn een mogelijke oplossing kunnen zijn. Het is dus belangrijk dat dit in de nieuwe situatie goed gemonitord wordt.

4.2.3. Het onderzoek naar de herkomstgemeente

De uitvoering van het onderzoek naar de herkomstgemeente is volgens gemeenten goed uitvoerbaar, zij verwachten hierbij geen grote uitvoeringsconsequenties. Ook nu kijken (centrum)gemeenten vaak al waar cliënten vandaan komen. Afhankelijk van hoe de gemeenten de toegang na de doordecentralisatie organiseren, kan het wel zijn dat huidige regiogemeenten in de nieuwe situatie het onderzoek naar de herkomstgemeente zullen moeten uitvoeren. Voor deze gemeenten is dit dan een nieuwe taak, maar die komt primair voort uit de doordecentralisatie en niet direct uit het woonplaatsbeginsel. Voor centrumgemeenten en regio's waar de toegang centraal georganiseerd is en blijft, zijn de uitvoeringsconsequenties op dit punt klein.

Het onderzoek naar de herkomstgemeente zal op basis van de Basisregistratie Personen (BRP) gebeuren. Gemeenten vragen de cliënt soms ook zelf naar zijn of haar (meest recente) woonplaats, maar dit wordt wel altijd gecheckt in de BRP. Gemeenten geven aan dat zij voor de uitzonderingen die in het wetsvoorstel genoemd worden wel nog een extra check moeten doen van het laatste woonadres dat in de BRP genoemd wordt. Uit de BRP is namelijk niet af te leiden of het adres een particulier woonadres is of het adres van een instelling. Gemeenten voorzien hier geen problemen voor de uitvoering.

Een verandering is wel, dat door het woonplaatsbeginsel in alle gevallen een onderzoek gedaan moet worden naar de herkomstgemeente. Dit betekent dat, ondanks dat gemeenten inschatten dat het onderzoek goed uitvoerbaar is, mogelijkheden om het onderzoek op een efficiëntere wijze uit te voeren welkom zijn. Hierdoor kan de tijd en aandacht die gemeenten nodig hebben voor het uitzoeken welke gemeente verantwoordelijk is zoveel mogelijk beperkt worden en kan de aandacht primair liggen bij het zoeken van de meest geschikte plek voor de cliënt.

Een mogelijkheid om het onderzoek naar de herkomstgemeente efficiënter uit te voeren kan liggen in de verbinding met het woonplaatsbeginsel jeugd. Voor het woonplaatsbeginsel jeugd, dat veel overeenkomsten heeft met het woonplaatsbeginsel beschermd wonen, wordt nog onderzocht of het mogelijk is om het onderzoek naar de herkomstgemeente te automatiseren. Als dit mogelijk blijkt te zijn, dan zou het voor het woonplaatsbeginsel beschermd wonen interessant zijn om te kijken of deze automatiseringsmogelijkheid ook hier toegepast zou kunnen worden.

De consequenties van het woonplaatsbeginsel voor de uitvoering van de check van de woongemeenten lijken al met al beperkt. De definitie die in het wetsvoorstel gegeven wordt, biedt meer houvast bij de uitvoering van het onderzoek. Dit betekent tevens dat er minder discussie zal zijn over welke gemeente de verantwoordelijkheid op zich neemt, dan in de huidige praktijk soms het geval is.

Een belangrijk aandachtspunt bij het onderzoek naar de herkomstgemeente is nog de verwijzing van de cliënt van de aanmeldgemeente naar de herkomstgemeente. Het wetsvoorstel geeft geen richtlijnen voor de wijze waarop deze verwijzing moet plaatsvinden. Een zorgvuldige verwijzing, waarbij de cliënt niet 'van het kastje naar de muur' wordt gestuurd, is van belang. Het is belangrijk dat gemeenten hier onderling afspraken over maken. Mogelijk kan ook discussie ontstaan over welke gemeente verantwoordelijk is voor eventuele overbruggingszorg die de cliënt nodig heeft gedurende de periode tussen aanmelding bij de aanmeldgemeente en daadwerkelijke plaatsing door de herkomstgemeente. Als de cliënt op het moment van de aanmelding in de herkomstgemeente woont, zal hier geen onduidelijkheid over ontstaan. Als de cliënt op het moment van de aanmelding niet in de herkomstgemeente woont, of als de herkomstgemeente niet vastgesteld kan worden, dan kan wel onduidelijk zijn welke gemeente de verantwoordelijkheid heeft voor het verstrekken van overbruggingszorg. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een cliënt die in de aanmeldgemeente in maatschappelijke opvang zit en daar moet wachten op een passende BW-plek, die door een andere (herkomst)gemeente verstrekt moet worden. Zeker als er een wachtlijst is voor deze BW-plek, dan is onduidelijk of de aanmeldgemeente of de herkomstgemeente verantwoordelijk is voor deze overbruggingszorg.

4.2.4. Risico's en randvoorwaarden

Vanuit het perspectief van de aanmeldgemeente zijn er samenvattend enkele risico's en randvoorwaarden te benoemen met betrekking tot de invoering van het woonplaatsbeginsel:

- Goede monitoring van de effecten van de gekozen definitie voor het vaststellen van de herkomstgemeente is van belang, specifiek op de volgende twee aandachtspunten:
 - Als alleen gekeken wordt naar de *laatste* woonplaats van een cliënt, dan zou dit in bepaalde situaties kunnen leiden tot het toewijzen van een 'onterechte' herkomstgemeente, of ook tot strategische gedrag van cliënten; door ook te kijken naar de *duur* dat iemand in een gemeente heeft gewoond, kan dit risico mogelijk beperkt worden. Belangrijk is dat hierbij in het oog wordt gehouden dat de definitie ook eenvoudig en eenduidig moet blijven.
 - Als in de praktijk blijkt dat bij een relatief groot deel van de cliënten geen herkomstgemeente vast te stellen is over de periode van de laatste vijf jaar, dan bestaat het risico dat veel aanmeldgemeenten een beroep zullen doen op de (nog te ontwerpen) vangnetregeling; goede monitoring en het eventueel verlengen van de termijn van vijf jaar kan dit risico verkleinen, als aangetoond kan worden dat een langere termijn ertoe leidt dat in meer situaties de herkomstgemeente vastgesteld kan worden.
- Goede afspraken over de overdracht van de aanmeldgemeente naar de herkomstgemeente en over de verantwoordelijkheid voor eventuele overbruggingszorg zijn belangrijk om te voorkomen dat de cliënt last heeft van de overdracht van verantwoordelijkheden.

4.3. Herkomstgemeente

Voor gemeenten in de rol van herkomstgemeente heeft het woonplaatsbeginsel enkele belangrijke uitvoeringsconsequenties.

4.3.1. Deels nieuwe groep cliënten waarvoor de gemeente verantwoordelijk is

Door de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen verandert de samenstelling en de omvang van de groep inwoners waarvoor de herkomstgemeente de verantwoordelijkheid draagt. Het gaat hierbij naar verwachting vooral om cliënten die zich in een andere gemeente melden (de aanmeldgemeente) om daar ook beschermd te gaan wonen (de BW-gemeente), maar waarvan zij volgens het wetsvoorstel de herkomstgemeente zijn. Onder het woonplaatsbeginsel wordt de herkomstgemeente volledig verantwoordelijk voor het BW-traject van de cliënt, zowel inhoudelijk als financieel. Hoe groot deze groep is en wat de samenstelling is kan vooraf niet bepaald worden en zal ook sterk verschillen per gemeente.

4.3.2. Plaatsen binnen de eigen gemeente of in een andere BW-gemeente?

Onder het woonplaatsbeginsel is de herkomstgemeente verantwoordelijk voor het best passende BW-aanbod voor de cliënt. Bij het bepalen van de meest geschikte BW-plek speelt uiteraard de beschikbaarheid van aanbod een rol, maar ook de wens van de cliënt bepaalt mede waar de cliënt geplaatst wordt.

Op het moment dat een herkomstgemeente beschermd wonen moet verstrekken aan een cliënt, dan kan de herkomstgemeente ervoor kiezen om de cliënt te plaatsen binnen de eigen gemeente, bij een andere gemeente binnen de eigen regio of bij een andere gemeente buiten de regio.

Plaatsing binnen de eigen gemeente

Als de herkomstgemeente de cliënt plaatst bij een BW-instelling binnen de eigen gemeente of zorgt voor een woning met begeleiding (beschermd thuis), dan zijn de uitvoeringsconsequenties klein. De gemeente heeft dan naar alle waarschijnlijkheid al een contract met deze aanbieder en kan de cliënt dus volgens de bestaande contractafspraken een aanbod van beschermd wonen (intramuraal) of beschermd thuis bieden. Eventuele aanvullende voorzieningen waarvan de cliënt gebruik maakt, bijvoorbeeld vanuit de Participatiewet of de extramurale Wmo, worden ook door de herkomstgemeente verstrekt. De cliënt blijft immers in de herkomstgemeente ingeschreven staan. Ook na uitstroom is de kans groot dat de cliënt in de herkomstgemeente blijft wonen, dus ook hier blijft dezelfde herkomstgemeente verantwoordelijk voor het aanbieden van een passende woning en een passend aanbod van ondersteuning en voorzieningen.

Belangrijke randvoorwaarde om als herkomstgemeente een cliënt binnen de eigen gemeente te plaatsen, is dat er ook (passend) aanbod binnen de eigen gemeente aanwezig is.

Een van de beoogde effecten van het woonplaatsbeginsel is dat alle gemeenten meer lokale voorzieningen realiseren voor hun eigen inwoners en -nog beter- dat ze preventief en zo dicht mogelijk bij huis worden ondersteund. Doordat herkomstgemeenten door het woonplaatsbeginsel inhoudelijk en financieel verantwoordelijk worden voor het verstrekken van beschermd wonen aan hun eigen inwoners (en daar met het nieuwe verdeelmodel ook financieel toe in staat worden gesteld), wordt inderdaad een prikkel gecreëerd om cliënten zo mogelijk in de eigen gemeente te plaatsen. Gemeenten vragen zich echter af deze prikkel in de praktijk sterk genoeg zal zijn. Ten eerste geven gemeenten aan dat het vooral voor een kleinere gemeente niet reëel is om altijd een lokaal passend aanbod van (intramurale) BW-voorzieningen te realiseren. Hiervoor is het aantal inwoners dat gebruik zal maken van deze voorzieningen te klein. Gemeenten verwachten

dan ook dat het intramurale aanbod altijd - deels - regionaal georganiseerd zal blijven. Aanbod van beschermd thuis (extramuraal) is naar verwachting wel beter lokaal te organiseren, ook in kleinere gemeenten.

Ten tweede geven gemeenten aan dat zij in de praktijk ook andere prikkels zien. Gemeenten hebben onder het woonplaatsbeginsel altijd nog de mogelijkheid om een inwoner in een BW-voorziening (intramuraal) buiten de eigen gemeente te plaatsen: binnen de eigen regio of ook buiten de eigen regio. Het uitgangspunt van de wet is dat de beste passende plek voor de cliënt leidend is. Gemeenten werken ook volgens dit uitgangspunt, alleen is de best passende plek in de praktijk afhankelijk van meerdere factoren. De (tijds) beschikbaarheid van passend aanbod speelt hierin bijvoorbeeld ook een rol. In de praktijk kunnen er dus verschillende redenen zijn waarom gemeenten voor één van deze opties kiezen als alternatief voor plaatsing binnen de eigen gemeente. Deze redenen worden hieronder genoemd.

Plaatsing bij een andere gemeente (binnen of buiten de regio)

Een herkomstgemeente kan ervoor kiezen om een inwoner te plaatsen bij een BW-voorziening in een andere gemeente. Dit kan een gemeente binnen de eigen regio zijn, bijvoorbeeld de voormalige centrumgemeente, waar een breder aanbod aanwezig is. Het kan ook een gemeente in een andere regio zijn. Als de herkomstgemeente tot de conclusie komt dat het best passende aanbod voor de cliënt een BW-voorziening in een andere gemeente is, dan heeft dat voor de herkomstgemeente wel een aantal consequenties:

- *Contractering*

De herkomstgemeente moet een contract hebben met de aanbieder waar de cliënt geplaatst wordt. Als er binnen de herkomstgemeente zelf geen BW-aanbieders zijn, dan is de kans groot dat de herkomstgemeente al contracten heeft met aanbieders in de regio, ook omdat veel regio's de inkoop en het contractmanagement naar verwachting regionaal blijven organiseren. Bij plaatsing in een gemeente binnen de regio zal de herkomstgemeente dus vaak al een contract met de betreffende aanbieder hebben. Mocht dit niet het geval zijn, bijvoorbeeld bij plaatsing bij een gemeente buiten de regio, dan moet de herkomstgemeente op het moment dat deze situatie zich voordoet een contract afsluiten met de betreffende aanbieder. Dit kan een contract zijn dat specifiek gekoppeld wordt aan deze individuele cliënt. Voor de aanbieder betekent dit dat deze potentieel met veel verschillende gemeenten contracten heeft lopen, anderzijds biedt het de aanbieder ook de mogelijkheid om, zeker in situaties waarin een herkomstgemeente dringend op zoek is naar een plek, een hoger tarief te vragen. Dit gebeurt in de huidige situatie soms ook al. Voor de herkomstgemeente kan dit dus betekenen dat een hoger tarief betaald moet worden dan wanneer de cliënt bij een reeds gecontracteerde aanbieder binnen de eigen gemeente geplaatst zou worden. In paragraaf 4.3.3 wordt nader ingegaan op de consequenties die zich hierbij voordoen voor inkoop en contractmanagement.

- *Monitoring*

De herkomstgemeente moet, als verantwoordelijke gemeente, het BW-traject monitoren. Tenzij gemeenten binnen de regio afspreken om deze monitoring gezamenlijk te (blijven) doen, betekent plaatsing buiten de eigen gemeente dat deze monitoring meer op afstand moet plaatsvinden. Zolang het gaat om plaatsing binnen de eigen regio, blijft deze afstand vaak nog wel beperkt. Bij plaatsing buiten de regio geldt, dat de afstand tussen de herkomstgemeente en de aanbieder groot kan zijn en het voor de herkomstgemeente dus moeilijk is om goed grip te

houden op het BW-traject. Dit kan ook in de huidige situatie al voorkomen wanneer een centrumgemeente een cliënt in een andere regio plaatst. Bovendien is een bijkomende consequentie dat aanbieders met meerdere verschillende (herkomst)gemeenten te maken kunnen krijgen die BW-trajecten bij hen monitoren.

- *Aanvullende voorzieningen*

Als de cliënt naast beschermd wonen ook nog gebruik maakt van andere voorzieningen, dan krijgt de cliënt hiervoor met twee verschillende gemeenten te maken. De herkomstgemeente is verantwoordelijk voor het BW-traject, maar de gemeente waar de cliënt beschermd woont (de BW-gemeente) is verantwoordelijk voor aanvullende voorzieningen. Dit kan gaan om voorzieningen vanuit de Participatiewet, maar bijvoorbeeld ook om hulpmiddelen vanuit de Wmo (bijvoorbeeld een rolstoel of scootmobiel).

Voor de cliënt kan het verwarrend zijn dat hij met twee verschillende gemeenten te maken heeft, dus mede daarom is het van belang dat de herkomst- en BW-gemeente onderling contact hebben hierover. Als het gaat om gemeenten binnen dezelfde regio, zal dit onderlinge contact vaak al aanwezig zijn. Bij gemeenten uit verschillende regio's is het van belang dat deze afstemming tussen herkomst- en BW-gemeente goed gebeurt.

In financieel opzicht betekent het woonplaatsbeginsel ten opzichte van de huidige situatie, dat de BW-gemeente niet meer alle kosten draagt, maar dat de herkomstgemeente verantwoordelijk is voor de kosten voor het BW-traject. De kosten voor aanvullende voorzieningen blijven echter de verantwoordelijkheid van de BW-gemeente. Ten opzichte van plaatsing binnen de eigen gemeente heeft plaatsing buiten de eigen gemeente voor de herkomstgemeente daardoor financieel als voordeel, dat de herkomstgemeente niet verantwoordelijk is voor de kosten voor aanvullende voorzieningen naast het BW-traject. Dit kan als financiële prikkel meewegen in de zoektocht van de herkomstgemeente naar de beste plek voor de cliënt. Bij vergelijkbare plekken, die beide passend zijn voor de cliënt, kan de herkomstgemeente op basis van deze financiële prikkel geneigd zijn de cliënt eerder in een andere gemeente te plaatsen dan binnen de eigen gemeente.

- *Uitstroom*

Als de herkomstgemeente een cliënt in een andere BW-gemeente plaatst, dan is het belangrijk om vooraf afspraken te maken over de uitstroom. Hierbij zijn twee scenario's mogelijk.

Ten eerste kan het zo zijn dat de cliënt na uitstroom uit beschermd wonen weer terugkeert naar de herkomstgemeente en daar gaat wonen. In dit scenario is de herkomstgemeente verantwoordelijk voor het bieden van passende woonruimte en passende voorzieningen. Zodra de cliënt verhuist van de BW-gemeente naar de herkomstgemeente, neemt de herkomstgemeente de verantwoordelijkheid voor voorzieningen vanuit de Participatiewet en de Wmo over van de BW-gemeente. De herkomstgemeente heeft in dit geval de uitstroom grotendeels in eigen hand. Dit eerste scenario is in lijn met de theorie van het wetsvoorstel, waarbij de herkomstgemeente verantwoordelijk is voor de cliënt en deze dus na uitstroom uit het BW-traject weer 'terugneemt'. Gemeenten geven echter aan dat dit vaak niet aansluit bij de praktijk, en ook niet bij de herstelgedachte vanuit visie Dannenberg. Cliënten willen vaak in de BW-gemeente blijven wonen na uitstroom, omdat zij daar gedurende het BW-traject een netwerk hebben opgebouwd. Veel gemeenten zien het werken aan herstel en het opbouwen van een netwerk als onderdeel van het BW-traject. Vanuit deze gedachte is het ook logisch dat

de cliënt uitstroomt in de BW-gemeente. Bovendien wordt voor een deel van de doelgroep (met name cliënten met een verslavingsachtergrond) bewust gekozen om de cliënt buiten de woongemeente beschermd te laten wonen, om iemand uit zijn oude netwerk te halen. Terugkeer na uitstroom naar de herkomstgemeente is in deze gevallen dan ook niet wenselijk, omdat het risico dan groot is dat iemand weer terugvalt in zijn oude netwerk.

Het andere scenario is dat de cliënt uitstroomt in de BW-gemeente. Dit wil zeggen dat de cliënt blijft wonen in de gemeente waar hij of zij ook beschermd gewoond heeft. De herkomstgemeente is verantwoordelijk voor de uitstroom, dus zal bijtijds contact moeten leggen met de BW-gemeente voor het zoeken van een passende woning voor de cliënt. Gezien de krappe woningmarkt is het aan te raden dat de herkomstgemeente en de BW-gemeente hier al voorafgaand aan het BW-traject contact over hebben. Zodra de cliënt uitgestroomd is, wordt de BW-gemeente verantwoordelijk voor een passend aanbod van zorg en ondersteuning. Financieel gezien kan dit scenario aantrekkelijk zijn voor de herkomstgemeente, omdat de financiële verantwoordelijkheid voor het aanbod na uitstroom voor rekening van de BW-gemeente komt. Dit kan een prikkel zijn om een cliënt buiten de eigen gemeente of buiten de eigen regio te plaatsen en te laten uitstromen. De keerzijde is wel, dat uitstroom in de BW-gemeente ook tijdig mogelijk moet zijn. Als de herkomstgemeente de cliënt wil laten uitstromen in de BW-gemeente, maar er geen woning beschikbaar is, dan kan het zijn dat de cliënt langer in de BW-instelling moet blijven. De herkomstgemeente heeft dan dus langer met de kosten voor het BW-traject te maken. Bovendien moet de herkomstgemeente ook na uitstroom nog rekening houden met de terugvalbepaling: als de cliënt binnen twaalf maanden na uitstroom weer 'terugvalt' in beschermd wonen, is de herkomstgemeente opnieuw verantwoordelijk voor het BW-traject.

4.3.3. Inkoop en contractmanagement

Hierboven is al op hoofdlijnen beschreven dat herkomstgemeenten die cliënten in een andere gemeente plaatsen (binnen of buiten de regio) mogelijk te maken krijgen met aanbieders waar zij nog geen contract mee hebben. Dit betekent dat de herkomstgemeente een nieuw contract met een aanbieder moet afsluiten, bovenop de reeds bestaande contracten met BW-aanbieders die de gemeente al heeft en buiten het reguliere aanbestedingsproces voor beschermd wonen om. Dit heeft enkele belangrijke uitvoeringsconsequenties:

Minder grip op kwaliteit

Als de herkomstgemeente een contract afsluit met een aanbieder in een andere gemeente, buiten het reguliere aanbestedingsproces om, dan heeft de gemeente minder grip op de kwaliteit van de aanbieder. Zeker als het gaat om een incidentele cliënt die bij deze aanbieder geplaatst wordt, dan kent de gemeente deze aanbieder waarschijnlijk minder goed en zal ook het contractmanagement minder intensief plaatsvinden dan bij gecontracteerde aanbieders in de eigen gemeente of regio. Hoe groter de afstand is tussen de herkomstgemeente en de aanbieder, des te groter dit risico.

Mogelijk hoger tarief

Als de herkomstgemeente een cliënt wil plaatsen bij een aanbieder in een andere regio die nog niet gecontracteerd is, dan bestaat de kans dat de aanbieder een hoger tarief vraagt dan de herkomstgemeente aan de gecontracteerde aanbieders in de eigen gemeente of regio betaalt. Als

de herkomstgemeente de cliënt dan toch graag bij deze aanbieder wil plaatsen, dan zal de gemeente hier sneller in meegaan. Dit is financieel nadelig voor de herkomstgemeente, maar kan ook leiden tot bezwaren van de gecontracteerde aanbieders in de eigen gemeente of regio die het reguliere aanbestedingsproces hebben doorlopen.

In de huidige praktijk zien gemeenten soms al dat aanbieders hogere tarieven rekenen voor zogenaamde buitencontractuele zorg. In de huidige situatie spreken gemeenten aanbieders hier wel op aan en maken herkomstgemeenten ook wel gebruik van de contractafspraken van de gemeente waar de aanbieder gevestigd is. Gemeenten vrezen dat de strakkere scheiding van verantwoordelijkheden onder het woonplaatsbeginsel ertoe kan leiden dat aanbieders cliënten uit andere regio's gaan werven tegen hogere tarieven. Hoewel herkomstgemeenten formeel zelf de verantwoordelijkheid houden voor de keuze van de beste plek en dus ook voor de keuze van de aanbieder (en het tarief), speelt de voorkeur van de cliënt hierin mee en lopen gemeenten dus, zeker bij een beperkt aanbod binnen de eigen grenzen, het risico hier minder invloed op te krijgen.

Andersom zien sommige gemeenten waar aanbieders tegen lagere tarieven gecontracteerd ook dat aanbieders juist met hun lage tarief cliënten uit andere regio's proberen te werven. Dit is dan vooral in het nadeel van de BW-gemeente, die aanbod binnen de gemeente ingevuld ziet worden door cliënten uit andere regio's.

Invloed op volumeafspraken met gecontracteerde aanbieders

Plaatsing van cliënten bij andere aanbieders dan de gecontracteerde aanbieders in de eigen gemeente of regio, kan betekenen dat de gemeente de volumeafspraken met de eigen gecontracteerde aanbieders niet kan nakomen. Deze aanbieders kunnen hier bezwaar tegen maken. Dit betekent dat gemeenten bij het maken van deze volumeafspraken rekening moeten houden met de verwachte bovenregionale in- en uitstroom. In de huidige situatie is dit ook het geval, maar door de invoering van het woonplaatsbeginsel (en de overige ontwikkelingen met betrekking tot beschermd wonen) moeten gemeenten opnieuw een inschatting maken van de verwachte bovenregionale in- en uitstroom.

Anderzijds kunnen inwoners ook druk uitoefenen op de gemeente, op het moment dat de gemeente het gecontracteerde volume bij aanbieders binnen de eigen gemeente reeds heeft benut. Inwoners kunnen van de gemeente vragen om dan naar aanbod buiten de gemeente te kijken. Financieel kan dit grote gevolgen hebben voor de gemeente, omdat hiermee het beschikbare budget overschreden wordt.

4.3.4. Afstemming met of instemming door de BW-gemeente

Het woonplaatsbeginsel regelt de formele verantwoordelijkheden van de herkomstgemeente. Zoals in deze paragraaf beschreven is, is hierbij een goede afstemming tussen de herkomst- en BW-gemeente ook van belang. Deze afstemming wordt niet in het wetsvoorstel geregeld. Het is van belang dat hierover goede afspraken komen, die op landelijk niveau tussen gemeenten gemaakt worden. Veel gemeenten geven aan dat afstemming niet voldoende is, maar dat de BW-gemeente ook moet instemmen met de plannen van de herkomstgemeente. Deze vereiste van instemming door de BW-gemeente lijkt juridisch moeilijk vast te leggen te zijn. Gemeenten hebben hierover afspraken gemaakt in de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO). Daarnaast is afgesproken een richtlijn/handreiking te maken over deze overlegbepaling en is het mogelijk deze bijvoorbeeld te

vertalen naar lokale beleidsregels. Als hierover geen duidelijke afspraken gemaakt worden, dan kan op verschillende punten discussie ontstaan tussen de herkomst- en BW-gemeente. Dit is voor gemeenten onwenselijk, maar bovendien is het risico dat de cliënt de dupe wordt als de herkomst- en BW-gemeente het onderling niet eens zijn.

Af- of instemming over de indicatie en passend aanbod

De herkomst- en BW-gemeente kunnen een verschillende interpretatie hebben van het aanbod dat voor een betreffende cliënt passend is. Als de herkomstgemeente van mening is dat een intramuraal BW-traject passend is voor de cliënt, maar de BW-gemeente is van mening dat een aanbod van begeleiding of beschermd thuis beter passend is, dan kan dit tot discussie leiden. In de interpretatie van de herkomstgemeente kan de cliënt immers geplaatst worden bij een aanbieder in de BW-gemeente, maar in de interpretatie van de BW-gemeente zou de herkomstgemeente een aanbod van begeleiding of beschermd thuis moeten aanbieden in de herkomstgemeente zelf. Het is dus belangrijk dat hierover, conform de NvO, aan het begin van het traject afstemming plaatsvindt tussen beide gemeenten.

Af- of instemming over de wijze van uitstroom

Het is belangrijk dat aan het begin van het traject afspraken worden gemaakt tussen de herkomst- en BW-gemeente over de uitstroom van de cliënt. Als de cliënt na uitstroom weer in de herkomstgemeente gaat wonen, dan is dit niet zozeer van belang. Maar als de cliënt na uitstroom in de BW-gemeente blijft wonen, dan is belangrijk dat vroegtijdig afstemming plaatsvindt. Er moet in dat geval immers wel tijdig een woning in de BW-gemeente beschikbaar zijn voor de cliënt. Bovendien moet de verantwoordelijkheid voor de cliënt zorgvuldig overgedragen worden van de herkomstgemeente naar de BW-gemeente.

Af- of instemming over het moment van uitstroom

Niet alleen voorafgaand aan het BW-traject is afstemming over de uitstroom van belang, maar ook op het moment dat de uitstroom in beeld komt. Het is belangrijk dat de herkomst- en BW-gemeente het eens zijn over het moment waarop het BW-traject afgerond kan worden en de cliënt kan uitstromen. Als de herkomst- en BW-gemeente hier verschillend over denken, dan kan dat tot vervelende situaties leiden. De herkomstgemeente is immers formeel verantwoordelijk voor het moment van uitstroom, maar de BW-gemeente moet na uitstroom voor een passend aanbod zorgen. Het is dus belangrijk dat beide gemeenten, conform de NvO, goede afspraken maken over het moment van uitstroom en een passend vervolgaanbod door de BW-gemeente.

Eerder is afgesproken voor bovenstaande zaken een richtlijn/handreiking te ontwikkelen inzake deze overlegbepaling. Als uitgangspunt zou hiervoor genomen kunnen worden de werkinstructie landelijke toegang, waarbij gemeenten met elkaar afspraken hebben gemaakt over hoe de 'beste plek voor de cliënt' gedefinieerd wordt.

4.3.5. Risico's en randvoorwaarden

Vanuit het perspectief van de herkomstgemeente zijn er samenvattend enkele risico's en randvoorwaarden te benoemen met betrekking tot de invoering van het woonplaatsbeginsel:

- De herkomstgemeente krijgt mogelijk met een wat omvang en samenstelling betreft nieuwe groep inwoners te maken voor beschermd wonen. De verandering hierin hiervan is vooraf moeilijk in te schatten en zal bovendien sterk verschillen per gemeente.
- Herkomstgemeenten kunnen een financiële prikkel ervaren om cliënten buiten hun gemeente te plaatsen, omdat zij daardoor minder financiële verantwoordelijkheid dragen voor aanvullende voorzieningen tijdens het BW-traject en, indien de cliënt uitstroomt in de BW-gemeente, voor voorzieningen na uitstroom. Anderzijds lopen herkomstgemeenten ook het risico dat zij geconfronteerd worden met een langer BW-traject, als er geen woning in de BW-gemeente beschikbaar is waar de cliënt kan uitstromen.
- Herkomstgemeenten moeten bij plaatsing in een andere BW-gemeente mogelijk een contract afsluiten met een nieuwe aanbieder, wat kan leiden tot minder grip op de kwaliteit van deze aanbieder, mogelijk een hoger tarief dan bij andere gecontracteerde aanbieders en het niet kunnen nakomen van de volumeafspraken met de gecontracteerde aanbieders binnen de eigen gemeente of regio.
- Als in aanvulling op het woonplaatsbeginsel geen duidelijke afspraken gemaakt worden over de afstemming tussen herkomst- en BW-gemeenten, dan bestaat het risico op discussies over passend aanbod en wijze en moment van uitstroom. De eerder gemaakte afspraken over een richtlijn of handreiking inzake de overlegbepaling kunnen hier mogelijk een oplossing bieden.

4.4. BW-gemeente

Voor gemeenten in de rol van BW-gemeente heeft het woonplaatsbeginsel ook enkele belangrijke uitvoeringsconsequenties. Deze liggen voor een deel in lijn met, of zijn het spiegelbeeld van, de consequenties voor herkomstgemeenten.

4.4.1. Minder invloed op plaatsing van cliënten vanuit andere gemeenten

Door de invoering van het woonplaatsbeginsel krijgt de herkomstgemeente formeel de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van beschermd wonen aan de cliënt. In de vorige paragraaf is beschreven wat deze verantwoordelijkheid inhoudt. Dit betekent voor de BW-gemeente, dat deze volgens het woonplaatsbeginsel in principe geen invloed heeft op de plaatsing van een cliënt door een andere herkomstgemeente bij een aanbieder binnen de BW-gemeente. Gemeenten voorzien hierbij verschillende mogelijke consequenties in de uitvoering van het woonplaatsbeginsel.

Cliënten kunnen geplaatst worden, zonder dat de BW-gemeente hierover vooraf geïnformeerd is

In de huidige situatie vindt over het algemeen overleg plaats in de toegang tussen de gemeente waar een cliënt woont en de gemeente waar een cliënt beschermd wil gaan wonen. In dit overleg worden afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden, maar weten beide gemeenten dus ook wat er speelt.

Het komt echter in de huidige praktijk ook wel voor, dat een gemeente een cliënt bij een aanbieder in een andere gemeente beschermd laat wonen, zonder hierover vooraf te overleggen met de gemeente waar deze aanbieder gevestigd is. Door het woonplaatsbeginsel is de herkomstgemeente formeel verantwoordelijk voor de plaatsing van de cliënt en kan deze dus in principe zonder de BW-gemeente te informeren een cliënt bij een aanbieder plaatsen. Hoewel in de Memorie van Toelichting en de NvO is beschreven dat het wenselijk is dat de herkomstgemeente

vooraf met de BW-gemeente overlegt, maken gemeenten zich hier zorgen over. Gemeenten willen bijvoorbeeld weten of er cliënten binnen de gemeente wonen die een veiligheidsrisico kunnen vormen. Van cliënten waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn, weten zij dit, maar bij cliënten die onder de verantwoordelijkheid van andere gemeenten vallen is dat niet het geval. Zij zijn hierbij afhankelijk van de informatie die zij van de verantwoordelijke gemeente (de herkomstgemeente) krijgen.

De BW-gemeente heeft geen formeel instemmingsrecht bij de plaatsing van een cliënt binnen haar grenzen

Ook als de BW-gemeente door de herkomstgemeente geïnformeerd wordt over de plaatsing van een cliënt binnen haar grenzen, dan heeft de BW-gemeente hier formeel volgens het woonplaatsbeginsel geen invloed op. De herkomstgemeente kan rechtstreeks afspraken maken met de aanbieder, de BW-gemeente kan dit niet beïnvloeden of tegenhouden. Vooral gemeenten die een groot aanbod van BW-aanbieders binnen hun grenzen hebben, maken zich hier zorgen over. Zij kunnen hierdoor, zonder dat zij er zelf invloed op hebben, veel cliënten uit andere gemeenten krijgen die binnen hun grenzen komen wonen en in veel gevallen ook blijven wonen na uitstroom uit BW. Gemeenten geven aan dat zij in de huidige situatie vanuit de toegang in overleg met de herkomstgemeente nog veel invloed kunnen uitoefenen op de instroom. In bepaalde regio's worden jaarlijks veel aanvragen voor plaatsing van cliënten van buiten de regio afgewezen. Er worden zelfs percentages tot 80% genoemd van de aanvragen vanuit andere regio's die worden afgewezen. Onder het woonplaatsbeginsel melden cliënten zich bij de herkomstgemeente. Mocht deze herkomstgemeente de cliënt in een andere gemeente willen plaatsen (de BW-gemeente), dan kan deze BW-gemeente regie houden bij de toegang door te sturen op de beste plek voor de cliënt. Hiervoor kan een landelijke richtlijn of handreiking worden opgesteld. Het doel van deze richtlijn is goede afstemming tussen de herkomst- en BW-gemeente. Ook is het van belang dat de BW-gemeente naar de geschillencommissie kan stappen als escalatie wenselijk is.

Plaatsing van cliënten uit andere gemeenten kan ten koste gaan van plekken voor eigen cliënten

Als in een BW-gemeente veel cliënten geplaatst worden vanuit andere herkomstgemeenten, dan gaat dit ten koste van het aantal beschikbare plaatsen voor cliënten uit de eigen gemeente. Gemeenten maken bij de inkoop en aanbesteding vaak afspraken met BW-aanbieders over het aantal beschikbare plaatsen. Als deze plaatsen deels ingenomen worden door cliënten van elders, dan lopen BW-gemeenten het risico dat zij voor hun 'eigen' cliënten (waarvan zij de herkomstgemeente zijn) geen beschikbare plaatsen meer hebben, waardoor deze cliënten op een wachtlijst komen of moeten uitwijken naar andere gemeenten om beschermd te gaan wonen. Dit beperkt tevens de mogelijkheden van de gemeenteraad om te sturen op het aanbod van beschermd wonen voor inwoners van de eigen gemeente. Aanbieders kunnen onder het woonplaatsbeginsel immers gaan werven onder cliënten uit andere regio's, om leegstand te voorkomen of om hogere tarieven te kunnen vragen. Dit geldt met name voor aanbieders die tegen relatief lagere tarieven zijn gecontracteerd: vanuit deze regio's zullen aanbieders dan sneller gaan werven bij andere regio's waar hogere tarieven gangbaar zijn. Als BW-gemeente is de invloed hierop beperkt.

4.4.2. Extra verantwoordelijkheden en kosten voor cliënten uit andere herkomstgemeenten

Door de invoering van het woonplaatsbeginsel is de BW-gemeente niet verantwoordelijk, zowel inhoudelijk als financieel, voor het BW-traject van de cliënten die vanuit een andere

herkomstgemeente binnen haar grenzen beschermd komen wonen. De plaatsing van cliënten uit andere herkomstgemeenten binnen de grenzen van de BW-gemeente brengt echter nog steeds verantwoordelijkheden en kosten met zich mee.

Aanvullende voorzieningen

Als cliënten uit andere herkomstgemeenten beschermd gaan wonen binnen de grenzen van de BW-gemeente, dan schrijven zij zich meestal ook in de BW-gemeente in. De BW-gemeente wordt hiermee, net als in de huidige situatie ook het geval is, verantwoordelijk voor eventuele aanvullende voorzieningen waarop de cliënt een beroep doet gedurende het BW-traject. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een uitkering op basis van de Participatiewet, maar ook op hulpmiddelen (bijvoorbeeld een rolstoel of scootmobiel) op basis van de Wmo. Deze voorzieningen brengen kosten met zich mee voor de BW-gemeente. Als het om een grote groep cliënten gaat die vanuit andere gemeenten in de BW-gemeente komt wonen, dan kunnen deze kosten voor de BW-gemeente behoorlijk zijn. De systematiek van bijvoorbeeld de Participatiewet sluit hier niet altijd goed op aan. Het wetsvoorstel zal mede leiden tot lokale voorzieningen. Dit betekent een ontlasting voor de gemeente met grote instellingen met betrekking tot deze aanvullende voorzieningen.

Verantwoordelijkheid na uitstroom

Als een cliënt na uitstroom uit beschermd wonen in de BW-gemeente blijft wonen, dan is de BW-gemeente verantwoordelijk voor het aanbieden van een passende woning en een passend aanbod van voorzieningen aansluitend op het BW-traject. Cliënten die uitstromen uit beschermd wonen hebben vrijwel altijd nog behoefte aan extra zorg en ondersteuning, dus dat betekent dat de BW-gemeente geconfronteerd wordt met extra verantwoordelijkheden en kosten. Als cliënten na uitstroom weer in hun herkomstgemeente gaan wonen, dan is dit niet van toepassing, maar gemeenten verwachten dat het in de praktijk vaak zal voorkomen dat cliënten in de BW-gemeente zullen willen blijven wonen. Dit geldt met name als de BW-gemeente in een andere regio ligt dan de herkomstgemeente, omdat de cliënt dan gedurende het BW-traject vaak vooral in de BW-gemeente een netwerk heeft opgebouwd.

Hierbij speelt bovendien mee, dat veel gemeenten momenteel afspraken hebben gemaakt met woningcorporaties over voorwaarden voor uitstroom. Woningcorporaties stellen woningen beschikbaar onder de voorwaarde dat bijvoorbeeld een cliënt na uitstroom nog voor een bepaalde periode begeleiding accepteert. Deze lokale afspraken zouden moeten worden meegenomen bij de plaatsing van een cliënt door een andere herkomstgemeente binnen de BW-gemeente. Herkomst- en BW-gemeente moeten hierover vooraf goede afspraken maken.

4.4.3. Afstemming met de herkomstgemeente

In de vorige paragraaf is al benoemd dat het vanuit het perspectief van de herkomstgemeente belangrijk is dat er goede afstemming plaatsvindt tussen de herkomst- en BW-gemeente, zowel vooraf, gedurende als in de afronding van het BW-traject. De hierboven genoemde consequenties van het woonplaatsbeginsel voor de BW-gemeente benadrukken het belang van een goede afstemming nogmaals. Vanuit het perspectief van de BW-gemeente is nog sterker van belang dat de afstemming tussen de herkomst- en BW-gemeente een niet-vrijblijvend karakter krijgt, omdat de BW-gemeente hier minder invloed op heeft en bij het ontbreken van afstemming vooral met de negatieve consequenties te maken krijgt. Omdat de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van beschermd wonen bij de herkomstgemeente ligt en deze ook het initiatief neemt voor plaatsing in

een andere BW-gemeente, moet ook het initiatief voor onderlinge afstemming bij de herkomstgemeente vandaan komen. Vanuit het perspectief van BW-gemeenten is het van belang dat hierover duidelijke en bindende afspraken worden gemaakt. Deze afspraken moeten niet alleen gaan over niet-vrijblijvende onderlinge afstemming, maar ook over hoe wordt omgegaan met geschillen wanneer twee gemeenten het niet eens zijn.

4.4.4. Onevenredige impact

De hiervoor genoemde consequenties van het woonplaatsbeginsel spelen niet evenredig voor alle gemeenten. De verwachting van veel gemeenten is dat bepaalde gemeenten en regio's meer worden geraakt door de consequenties van het woonplaatsbeginsel dan andere.

Grotere impact voor de huidige centrumgemeenten

De verwachting is dat de huidige centrumgemeenten als BW-gemeente in het algemeen meer consequenties zullen ondervinden van het woonplaatsbeginsel dan de huidige regiogemeenten. Deze centrumgemeenten hebben vaak een (historisch gegroeid) groter aanbod aan BW-voorzieningen dan de huidige regiogemeenten. Zeker kleinere regiogemeenten hebben vaak geen of onvoldoende aanbod binnen hun eigen grenzen en het is ook de vraag of zij dit aanbod zullen gaan ontwikkelen door de komende beleidswijzigingen (doordecentralisatie, verdeelmodel en woonplaatsbeginsel). Gemeenten ontwikkelen wel lokaal aanbod voor beschermd thuis, maar het aanbod van intramurale BW-voorzieningen zal voornamelijk regionaal blijven. Wanneer het lokale (preventieve) aanbod in alle gemeenten groeit hoeven centrumgemeenten minder cliënten op te vangen en worden ze daardoor ontlast in vergelijking tot de huidige situatie.

Verder geven enkele centrumgemeenten aan dat zij als (grotere) centrumgemeente een grotere aantrekkingskracht hebben op de doelgroep van beschermd wonen. Volgens deze centrumgemeenten hebben cliënten een voorkeur voor (beschermd) wonen in grotere steden. Hierbij kan ook meespelen dat woningverhuur in kleinere regiogemeenten vaak particulier is. Dit betekent dat vooral de huidige centrumgemeenten geconfronteerd zullen worden met cliënten die vanuit andere herkomstgemeenten bij BW-aanbieders binnen hun grenzen geplaatst worden. De verwachting is dat dit na de invoering van het woonplaatsbeginsel in mindere mate speelt dan nu.

Grotere impact voor regio's met veel aanbod

Het aanbod van BW-voorzieningen is historisch zo gegroeid dat er in bepaalde regio's meer aanbod is dan in andere regio's. Vooral gemeenten in regio's met veel aanbod maken zich zorgen over de mogelijke negatieve consequenties als er veel cliënten uit andere herkomstgemeenten binnen hun grenzen geplaatst gaan worden. Hoewel één van de beoogde effecten van het woonplaatsbeginsel is om gemeenten te stimuleren om een beter en gevarieerder lokaal aanbod te ontwikkelen, maken met name de regio's met veel aanbod zich zorgen over de mogelijke (financiële) prikkels die in het huidige wetsvoorstel zitten om cliënten buiten de eigen gemeente te plaatsen.

4.4.5. Risico's en randvoorwaarden

Vanuit het perspectief van de BW-gemeente zijn er samenvattend enkele risico's en randvoorwaarden te benoemen met betrekking tot de invoering van het woonplaatsbeginsel:

- Als herkomstgemeenten voorafgaand aan plaatsing van een cliënt de BW-gemeente niet informeren, dan hebben BW-gemeenten geen zicht op de cliënten die binnen hun grenzen wonen en waarvoor zij (buiten het BW-traject) verantwoordelijk zijn.

- Als BW-gemeenten te maken krijgen met veel cliënten uit andere herkomstgemeenten, dan gaat dit ten koste van het aantal beschikbare plekken voor cliënten uit de eigen gemeente: hiervoor moet de BW-gemeente dan eerder uitwijken naar aanbod in andere gemeenten.
- Cliënten die vanuit andere herkomstgemeenten geplaatst worden, leiden tot kosten voor BW-gemeenten: kosten voor aanvullende voorzieningen tijdens het BW-traject en extra kosten voor voorzieningen voor cliënten die na uitstroom in de BW-gemeente blijven wonen.
- In de huidige situatie worden vooral de centrumgemeenten en regio's met veel aanbod geraakt door de extra kosten die zij hebben voor BW-cliënten vanuit andere gemeenten. Door het woonplaatsbeginsel wordt deze financiële last minder, doordat BW-gemeenten de kosten voor het BW-traject van cliënten uit andere herkomstgemeenten niet meer hoeven te betalen. De hiervoor genoemde consequenties van het woonplaatsbeginsel (minder invloed op plaatsing vanuit andere gemeenten, plaatsingen vanuit andere gemeenten die ten koste gaan van beschikbare plaatsen voor cliënten uit de eigen gemeente, kosten voor aanvullende voorzieningen en kosten na uitstroom) blijven echter voornamelijk de huidige centrumgemeenten en regio's met veel aanbod raken. De verwachting is dat dit risico door de lokale opbouw van voorzieningen steeds kleiner wordt. Als de prikkel voor gemeenten om meer lokaal en gevarieerder aanbod te realiseren onvoldoende blijkt te zijn, dan wordt dat positieve effect minder groot.

4.5. De vangnetregeling

In het wetsvoorstel is opgenomen dat, wanneer de aanmeldgemeente geen herkomstgemeente kan vaststellen binnen de termijn van vijf jaar voorafgaand aan de melding, de aanmeldgemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. De bedoeling is dat de aanmeldgemeente voor de kosten die hiervoor gemaakt worden een beroep kan doen op een nog te ontwikkelen 'vangnetregeling'. Een dergelijke vangnetregeling is van belang, om ervoor te zorgen dat er altijd een gemeente is die verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen en hiervoor ook de middelen heeft. Dit is voor cliënten van belang, zodat zij altijd een gemeente hebben die hen van een passende plek voorziet, maar ook voor aanbieders, zodat zij de garantie hebben dat zij betaald krijgen voor de verantwoordelijke gemeente. Bij het ontwerpen van deze vangnetregeling zijn vanuit de uitvoering enkele aandachtspunten van belang.

4.5.1. Termijn van vijf jaar of langer?

Een vangnetregeling is bedoeld voor uitzonderingssituaties. Het uitgangspunt is dat in de meeste situaties een herkomstgemeente bepaald kan worden, maar dat in de kleine minderheid van situaties waarin dit niet lukt, de aanmeldgemeente een beroep kan doen op de vangnetregeling. In paragraaf 4.2 is al beschreven dat bij het onderzoek naar de herkomstgemeente een maximale termijn van vijf jaar wordt gehanteerd. Hiervoor is in het voorbereidende traject met de betrokken partijen gekozen. Als zou blijken dat in veel situaties geen geldige woonplaats kan worden bepaald binnen deze termijn, dan zou dat betekenen dat er vaak een beroep gedaan zal worden op de vangnetregeling. Als dit het geval is, dan zou de termijn van vijf jaar mogelijk opgerekt kunnen worden. Het is belangrijk dat dit met name in de eerste jaren na invoering van het woonplaatsbeginsel goed gemonitord wordt.

4.5.2. Compensatie van kosten voor andere voorzieningen dan alleen beschermd wonen?

De vangnetregeling moet nog nader ingevuld worden. Wel is afgesproken, dat de vangnetregeling alleen betrekking heeft op de kosten die de aanmeldgemeente maakt voor beschermd wonen. De gedachte hierbij is dat naar verwachting cliënten zich vooral zullen aanmelden bij gemeenten met veel instellingen, zodat er sprake is van een onevenredige belasting waarin het objectief verdeelmodel niet kan voorzien. Die gemeenten worden daarom gecompenseerd voor de kosten die de gemeente moet maken. Naast de kosten voor het BW-traject zal de aanmeldgemeente echter mogelijk nog meer andere kosten maken voor de cliënt. Dit is zeker het geval wanneer de cliënt binnen de aanmeldgemeente beschermd gaat wonen. De aanmeldgemeente is in dat geval ook verantwoordelijk voor eventuele aanvullende voorzieningen, bijvoorbeeld vanuit de Participatiewet of de extramurale Wmo. Als deze kosten niet vanuit de vangnetregeling gedekt worden, dan kan dit een (financiële) prikkel vormen voor de aanmeldgemeente om de cliënt in een andere gemeente beschermd te laten wonen.

4.6. De terugvalbepaling

Het wetsvoorstel kent ook een zogenaamde 'terugvalbepaling'. Als een inwoner beschermd gewoond heeft en er binnen 12 maanden na uitstroom opnieuw een melding wordt gedaan, dan is de gemeente die verantwoordelijk was voor de voorgaande verstrekking van beschermd wonen ook verantwoordelijk voor de nieuwe verstrekking.

4.6.1. Voorkomen van prikkel van te vroege uitstroom

De meeste gemeenten die voor deze uitvoeringstoets zijn geïnterviewd, zijn van mening dat het goed is dat er een terugvalbepaling komt. In de situatie dat de herkomstgemeente een cliënt in een andere BW-gemeente heeft geplaatst, dan kan er zonder een terugvalbepaling een prikkel zijn voor de herkomstgemeente om de cliënt snel in de BW-gemeente te laten uitstromen. De herkomstgemeente kan daarmee immers de verantwoordelijkheid voor de cliënt overdragen aan de BW-gemeente. Door de terugvalbepaling wordt deze prikkel verminderd, omdat de herkomstgemeente hierbij het risico loopt om opnieuw verantwoordelijk te worden voor een nieuw BW-traject als de cliënt binnen twaalf maanden 'terugvalt'.

4.6.2. Risico van verkeerde prikkel tot versnelde terugval

De terugvalbepaling kan echter leiden tot een andersoortige onwenselijke prikkel. Als de BW-gemeente na uitstroom verantwoordelijk is geworden voor de cliënt, maar de situatie van de cliënt ontwikkelt zich niet zoals verwacht, dan kan de terugvalbepaling een prikkel vormen voor de BW-gemeente om de cliënt binnen twaalf maanden weer terug te laten stromen in BW. Als de cliënt binnen twaalf maanden weer terugstroomt in BW, dan is de herkomstgemeente immers opnieuw verantwoordelijk voor het BW-traject. Als de cliënt langer dan twaalf maanden na uitstroom weer terugvalt, dan ligt de verantwoordelijkheid voor het BW-traject bij de BW-gemeente. Voor de herkomstgemeente is dit ook moeilijk te monitoren. Zodra de cliënt is uitgestroomd in de BW-gemeente, is de cliënt voor de herkomstgemeente in principe uit zicht. Als de BW-gemeente vervolgens aangeeft dat de herkomstgemeente opnieuw BW moet verstrekken voor de cliënt, dan kan de herkomstgemeente niet beoordelen of dit terecht is. Ook hier zou afstemming tussen de herkomstgemeente en de BW-gemeente, ook na uitstroom, nog wenselijk zijn om de cliënt een goed aanbod te kunnen bieden.

4.6.3. Wie bepaalt wanneer terugval nodig is?

Het wetsvoorstel beschrijft de verantwoordelijkheden bij terugval, maar niet wie bepaalt wanneer terugval nodig is. Gemeenten geven aan dat zij verwachten dat hier discussie over kan ontstaan. Als de BW-gemeente na uitstroom de verantwoordelijkheid voor de cliënt heeft overgenomen en na zes maanden tot de conclusie komt dat de cliënt toch weer beschermd moet gaan wonen, dan moet de BW-gemeente hiervoor contact opnemen met de herkomstgemeente. Deze is, conform de terugvalbepaling, immers verantwoordelijk voor het verstrekken van een nieuw BW-traject. In deze situatie kan het zo zijn dat de herkomstgemeente tot de conclusie komt dat beschermd wonen niet de beste oplossing is voor de cliënt en dat de BW-gemeente dus verantwoordelijk blijft voor een passend aanbod, bijvoorbeeld begeleiding of beschermd thuis. Gemeenten zullen in veel gevallen in onderling overleg tot een oplossing komen, maar als er discussie blijft bestaan dan kan dit ten koste gaan van de cliënt. Het is daarom van belang dat er duidelijke afspraken komen over hoe gemeenten met dit soort situaties dienen om te gaan en wat zij moeten doen als zij er onderling niet uitkomen (bijvoorbeeld escalatie naar de geschillencommissie).

4.7. Eigen bijdrage

De verschillende maatregelen en ontwikkelingen die momenteel voorbereid worden in relatie tot beschermd wonen, hebben ook consequenties voor de eigen bijdragesystematiek. Het CAK zal hiervoor nog een uitvoeringstoets uitvoeren. In deze paragraaf wordt ingegaan op enkele consequenties die specifiek de invoering van het woonplaatsbeginsel heeft voor de inning van de eigen bijdrage ten behoeve van gemeenten.

In de huidige situatie voert het CAK een postcodecheck uit, op basis waarvan het CAK checkt in welke gemeente de cliënt woont. De aanname hierachter is, dat de gemeente waar de cliënt woont verantwoordelijk is voor het verstrekken van Wmo-voorzieningen en dus ook recht heeft op de inkomsten uit de eigen bijdrage. Deze aanname klopt nu ook al niet met de praktijk. Als de cliënt bijvoorbeeld in een andere regio beschermd woont en de oorspronkelijke centrumgemeente tijdelijk beschermd wonen financiert kan deze centrumgemeente de eigen bijdrage opbrengst niet innen. Door de invoering van het woonplaatsbeginsel gaat deze aanname helemaal niet meer op. Niet de gemeente waar de cliënt (beschermd) woont is namelijk verantwoordelijk voor de verstrekking van beschermd wonen, maar de gemeente waar de cliënt het laatst gewoond heeft: de herkomstgemeente (of als deze niet te achterhalen is de aanmeldgemeente). De inkomsten uit de eigen bijdrage moeten dan ook bij de herkomstgemeente terechtkomen. Dit betekent dat de werkwijze van het CAK aangepast zal moeten worden. Het CAK zal zelf nog een uitvoeringstoets uitvoeren, maar in ieder geval zal de postcodecheck moeten komen te vervallen. Het CAK zal echter wel moeten weten welke gemeente de verantwoordelijke gemeente is, om de inkomsten uit de eigen bijdrage naar deze gemeente te kunnen overmaken. De meest voor de hand liggende wijze lijkt te zijn, dat het CAK ervan uit gaat dat de gemeente die de cliëntgegevens aanlevert ook de verantwoordelijke gemeente is. Onder het woonplaatsbeginsel is het immers altijd zo dat, als een gemeente cliëntgegevens voor beschermd wonen aanlevert bij het CAK, dit de herkomstgemeente is (of als deze niet vastgesteld kon worden, de aanmeldgemeente). In situaties waarbij de aanbieder cliëntgegevens aanlevert, wat in de huidige situatie regelmatig voorkomt, kan het CAK echter niet bepalen welke gemeente de herkomstgemeente is. Hiervoor zal dus een alternatieve oplossing moeten komen. Een oplossing zou kunnen zijn om, in lijn met de extramurale

Wmo, af te spreken dat alleen gemeenten cliëntgegevens kunnen aanleveren bij het CAK. De uitvoeringstoets van het CAK zal mogelijk nog alternatieve oplossingsrichtingen opleveren. Het is wel belangrijk dat hier een oplossing voor komt, om te zorgen dat de geïnde eigen bijdrage correct uitbetaald kan worden aan de verantwoordelijke gemeente.

Voor de daadwerkelijke uitvoeringsconsequenties van het woonplaatsbeginsel (en andere maatregelen met betrekking tot beschermd wonen) voor de inning van de eigen bijdrage is de uitvoeringstoets van het CAK van belang. Hierbij is het van belang om rekening te houden met doorlooptijden van eventuele wijzigingen die doorgevoerd moeten worden. Drie aspecten spelen hierbij in ieder geval mee:

- Afhankelijk van de wijzigingen in de systematiek kan het zijn dat de i-standaarden aangepast moeten worden. Hiervoor is een regulier werkproces ontwikkeld, waarin de verschillende betrokken partijen betrokken worden (onder andere Ketenbureau i-Sociaal Domein, Zorginstituut Nederland, CAK, gemeenten en aanbieders). Dit proces kent een doorlooptijd van ongeveer anderhalf jaar. Dit betekent dat wijzigingen die per 1 januari 2022 gerealiseerd moeten zijn, eigenlijk in augustus 2020 al bekend hadden moeten zijn.
- Het CAK zal mogelijk wijzigingen moeten doorvoeren in haar werkwijze en systemen. De impact en doorlooptijd hiervan moet blijken uit de uitvoeringstoets die het CAK zal uitvoeren.
- Als er wijzigingen komen in de aanlevering van cliëntgegevens, dan moeten mogelijk gemeenten en aanbieders hun werkprocessen en systemen aanpassen. De impact en doorlooptijd van deze wijzigingen is afhankelijk van de aard en omvang ervan en hangt dus eveneens af van de uitkomsten van de uitvoeringstoets van het CAK.

4.8. Het woonplaatsbeginsel en landelijke toegankelijkheid

Veel van de uitvoeringsconsequenties die in de voorgaande paragrafen beschreven zijn, hebben te maken met de verhouding tussen het woonplaatsbeginsel en het principe van landelijke toegankelijkheid.

Het principe van landelijke toegankelijkheid is in de Wet maatschappelijke ondersteuning opgenomen voor (onder andere) beschermd wonen en houdt in dat een inwoner zich bij elke gemeente in Nederland mag aanmelden voor beschermd wonen. De gemeente waar de cliënt zich meldt is dan volgens dit principe verantwoordelijk voor het verstrekken van beschermd wonen. Vanuit dit principe van landelijke toegankelijkheid wordt zoveel mogelijk de wens van de cliënt gevolgd. Deze kan kiezen in welke gemeente hij beschermd wil wonen en zich vervolgens bij deze gemeente aanmelden. Vervolgens vindt wel altijd een onderzoek plaats naar wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt. Is dat gelet op sociaal netwerk en andere factoren een plek in een andere gemeente, dan treedt de aanmeldgemeente in overleg met die gemeente over de vraag of die andere gemeente de verantwoordelijkheid voor de klant wil overnemen. In de huidige situatie is en blijft de aanmeldgemeente verantwoordelijk, tenzij een andere gemeente op basis van het onderzoek bereid is tot overdracht.

Voor gemeenten en regio's met veel aanbod kan het principe van landelijke toegankelijkheid nadelig uitpakken. Zij hebben momenteel te maken met veel instroom van cliënten uit andere gemeenten, vooral vanuit gemeenten en regio's waar onvoldoende (passend) aanbod is.

Het woonplaatsbeginsel past in een beweging die erop gericht is om te zorgen dat gemeenten een groter en gevarieerder BW-aanbod binnen hun eigen gemeente realiseren, zodat cliënten niet hoeven te verhuizen (zoals nu vaak het geval is) om beschermd te kunnen wonen. Hierdoor kunnen inwoners zoveel mogelijk in hun eigen woongemeente beschermd wonen. Het woonplaatsbeginsel draagt hieraan bij door de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen zoveel mogelijk bij de herkomstgemeente te leggen, ook als – op basis van het onderzoek naar de best passende plek - de cliënt in een andere gemeente beschermd gaat wonen. De gedachte hierbij is dat, door de verantwoordelijkheid voor het BW-traject zowel inhoudelijk als financieel bij de herkomstgemeente te leggen, cliënten vaker in de eigen herkomstgemeente beschermd zullen gaan wonen, dichtbij het eigen netwerk dat een rol kan spelen bij het herstel. De gemeenten die wij gesproken hebben betwijfelen echter of de financiële prikkel die met het woonplaatsbeginsel (gecombineerd met de doordecentralisering van de middelen zodat gemeenten ook in staat zijn te zorgen voor lokale voorzieningen) gecreëerd wordt sterk genoeg is om dit inderdaad te bewerkstelligen. Ondanks dat herkomstgemeenten nu de kosten voor het BW-traject moeten betalen, kan het financieel gezien nog steeds aantrekkelijk zijn om cliënten in een andere gemeente beschermd te laten wonen. Ook al gaan gemeenten uit van de best passende plek voor de cliënt, dan kan deze financiële prikkel alsnog een rol spelen in de afweging als er meerdere plekken zijn die passend zijn voor de cliënt. Zij zijn weliswaar verantwoordelijk voor de kosten van het BW-traject, maar eventuele kosten voor aanvullende voorzieningen en vooral de kosten die na uitstroom gemaakt moeten worden, komen in veel gevallen voor rekening van de BW-gemeente.

De invloed van de BW-gemeente wordt door het woonplaatsbeginsel juist verder beperkt. Waar BW-gemeenten in de huidige situatie nog kunnen sturen op de instroom, door in het voortraject in overleg te treden met de herkomstgemeente, wordt de verantwoordelijkheid voor de plaatsing onder het woonplaatsbeginsel volledig bij de herkomstgemeente gelegd. Gemeenten zien als risico dat zij als BW-gemeente geen invloed hebben op de plaatsing van cliënten in hun gemeente. Door afspraken tussen gemeenten te maken (bij voorkeur landelijke en bindende afspraken) kunnen hiervoor oplossingen gezocht worden.

Gemeenten vragen zich af of ook het principe van landelijke toegankelijkheid niet aangepast zou moeten worden om beter aan te sluiten bij de uitgangspunten van het woonplaatsbeginsel. Het woonplaatsbeginsel beoogt bij te dragen aan de transformatie naar beschermd thuis: naast spreiding van het intramurale BW-aanbod ook een meer en gevarieerder aanbod van lokale voorzieningen. Door het principe van landelijke toegankelijkheid te versmallen tot regionale toegankelijkheid zouden regio's meer verplicht worden om een beter eigen regionaal aanbod te realiseren. Dit regionale aanbod zou dan ook voorliggend moeten zijn, zodat alleen in uitzonderingssituaties gekozen kan worden voor plaatsing buiten de regio, in overleg met de betreffende BW-gemeente. Deze oplossingsrichting zou nader onderzocht kunnen worden.

4.9. Consequenties van het woonplaatsbeginsel in relatie tot consequenties van andere ontwikkelingen

Bij de uitvoeringsconsequenties die in dit hoofdstuk beschreven zijn, dient een voorbehoud geplaatst te worden. In hoofdstuk 3 zijn enkele maatregelen beschreven die momenteel, naast en in meerdere of mindere mate gerelateerd aan het woonplaatsbeginsel, voorbereid en uitgewerkt worden. Deze maatregelen, zoals de doordecentralisatie, het objectief verdeelmodel en de overheveling naar de Wlz, zijn nog niet gerealiseerd. Elk van deze maatregelen heeft invloed op de uitgangssituatie waarin het woonplaatsbeginsel ingevoerd zal worden. Zo zorgt de doordecentralisatie voor een andere verdeling van de (financiële) verantwoordelijkheden tussen centrum- en regiogemeenten, het verdeelmodel voor een andere verdeling van de budgetten voor beschermd wonen en betekent de overheveling naar de Wlz dat de doelgroep van beschermd wonen van omvang en samenstelling zal veranderen. De daadwerkelijke impact van deze maatregelen zal pas blijken nadat ze zijn gerealiseerd en tot die tijd kan de impact alleen ingeschat worden. Dit betekent ook dat de verwachte impact van de invoering van het woonplaatsbeginsel anders kan uitpakken dan vooraf verwacht. Bepaalde consequenties die nu verwacht worden voor de uitvoering kunnen anders uitpakken in de praktijk, maar het kan ook zijn dat zich consequenties zullen voordoen die op dit moment nog niet ingeschat kunnen worden. Dit betekent dat het belangrijk is dat de uitwerking van het woonplaatsbeginsel, maar ook van de andere maatregelen die genomen worden, goed gemonitord wordt. Op basis hiervan kan bijtijds bijgestuurd worden, mochten de consequenties van de maatregelen anders uitwerken dan verwacht.

Ook het opstellen van de Norm voor Opdrachtgeverschap is een belangrijke ontwikkeling. In deze uitvoeringstoets is op meerdere punten gewezen op het belang van goede landelijke afspraken over de afstemming tussen gemeenten (met name herkomst- en BW-gemeente) over de vertaling van de formele verantwoordelijkheden in de praktijk. De ervaring leert dat de implementatie van dit soort landelijke afspraken tijd vraagt. Dit is echter wel een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle implementatie van het woonplaatsbeginsel.

5. Conclusies

De onderzoeksvragen van deze uitvoeringstoets luiden:

1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?
 - Zijn er mogelijke uitvoeringsproblemen m.b.t. vaststelling door de (aanmeld)gemeente wat de (laatste) woonplaats is (o.m. indien betrokkene gedetineerd is geweest)? Kunnen gemeenten dit in goed overleg met de cliënt vaststellen? Heeft de gemeente toegang tot de benodigde gegevens?
 - Zijn er mogelijke uitvoeringsproblemen met betrekking tot het feit dat de groep cliënten waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, (waarschijnlijk) niet geheel dezelfde is als voor de wetwijziging?
 - Zorgt het wetsvoorstel voor meer eenduidigheid in de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de vaststelling welke gemeente verantwoordelijk moet worden geacht om beschermd wonen te verstrekken aan de individuele cliënten?
 - Zijn er in verband met de wijziging van de doelgroep beschermd wonen van een gemeente mogelijke uitvoeringsproblemen met betrekking tot de inkoop van beschermd wonen? Onder meer met betrekking tot de 'administratieve lasten'? In hoeverre is dit afhankelijk van de (aard van de) samenwerkingsafspraken die gemeenten maken, onder meer in het kader van de Norm voor opdrachtgeverschap?
 - Wat zijn de uitvoeringsgevolgen van de terugvalbepaling?
3. Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
4. Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde regeling?
6. Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

In dit hoofdstuk worden deze onderzoeksvragen achtereenvolgens beantwoord.

5.1. Algemene conclusie

De algemene conclusie van deze uitvoeringstoets is, dat het wetsvoorstel voor de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen uitvoerbaar is. Wel zijn er, aanvullend op het wetsvoorstel, duidelijke afspraken nodig voor de wijze waarop het woonplaatsbeginsel in de praktijk uitgevoerd moet worden. In dit hoofdstuk wordt verder uitgewerkt waar deze afspraken nodig zijn en hoe hier invulling aan gegeven kan worden.

5.2. Veranderingen in de werkwijze van gemeenten

Voor beschermd wonen worden de komende periode verschillende maatregelen voorbereid, die tot veranderingen leiden in de werkwijze van gemeenten. De invoering van het woonplaatsbeginsel is één van deze maatregelen, maar de doordecentralisatie, het objectief verdeelmodel en de overheveling van een deel van de doelgroep naar de Wlz hebben ook invloed op de werkwijze van gemeenten. Omdat deze maatregelen nog niet zijn ingegaan en deels ook nog uitgewerkt worden, is de totale impact moeilijk te overzien. Het kan zijn dat consequenties die nu worden ingeschat in

de (uitvoerings)praktijk anders blijken uit te pakken, maar het is ook mogelijk dat zich uitvoeringsconsequenties zullen voordoen die op dit moment nog niet ingeschat kunnen worden. Het is daarom van belang om de verschillende maatregelen, elk afzonderlijk maar zeker ook in hun samenhang, goed te blijven monitoren. Door gezamenlijk, met VWS en gemeenten, op deze wijze de vinger aan de pols te houden, kan waar nodig bijgestuurd worden als dat nodig blijkt te zijn.

In deze uitvoeringstoets is specifiek gekeken naar de consequenties van het woonplaatsbeginsel voor de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. Het woonplaatsbeginsel zorgt vooral voor een duidelijke beschrijving van de verantwoordelijkheden van gemeenten. Gemeenten kunnen hierbij drie verschillende rollen vervullen en de werkwijze van de gemeente hangt af van de rol(len) die een gemeente vervult:

- Als een cliënt zich bij een gemeente aanmeldt voor beschermd wonen, dan heeft de gemeente de rol van **aanmeldgemeente**. Vanuit deze rol is de gemeente verantwoordelijk voor het onderzoek naar de herkomstgemeente van de cliënt. Gemeenten kijken in de huidige situatie ook vaak uit welke gemeente de cliënt afkomstig is, maar dit moet onder het woonplaatsbeginsel in alle gevallen gebeuren door de anmeldgemeente. Het wetsvoorstel geeft hiervoor aan op basis van welke definitie dit onderzoek uitgevoerd moet worden. De consequenties voor de gemeentelijke organisatie worden in paragraaf 5.3.1 beschreven.
- Als een gemeente volgens de definitie van het wetsvoorstel de **herkomstgemeente** van de cliënt is, dan is de gemeente verantwoordelijk voor het verstrekken van beschermd wonen. De herkomstgemeente moet vanuit deze rol bepalen wat de beste plek voor de cliënt is en is verantwoordelijk, zowel inhoudelijk als financieel, voor het BW-traject. Als de cliënt in een andere gemeente beschermd gaat wonen, kan dit betekenen dat de herkomstgemeente op afstand een BW-traject moet inkopen, begeleiden en monitoren. Dit is een belangrijke verandering, omdat in de huidige situatie de gemeente waar de cliënt beschermd gaat wonen vaak de verantwoordelijkheid voor het BW-traject heeft.
Goede afstemming tussen de herkomstgemeente en de gemeente waar de cliënt beschermd gaat wonen (de BW-gemeente) is van belang, vooral om afspraken te maken over waar de cliënt na uitstroom naar verwachting zal gaan wonen. Als de verwachting is dat de cliënt in de BW-gemeente zal blijven wonen, dan moeten goede afspraken gemaakt worden over een woning en een ondersteuningsaanbod dat goed aansluit op het BW-traject. Aangezien in het wetsvoorstel alleen de formele verantwoordelijkheden zijn beschreven, is van belang dat bij de verdere voorbereiding en uitwerking van de implementatie, conform de NvO, op landelijk niveau afspraken tussen gemeenten gemaakt worden over hoe deze afstemming tussen de herkomst- en BW-gemeente plaatsvindt. Eerder is afgesproken dat hiervoor een richtlijn of handreiking ontwikkeld zal worden inzake deze overlegbepaling.
- Een gemeente heeft de rol van **BW-gemeente**, als de cliënt binnen haar grenzen beschermd gaat wonen. Als de cliënt onder de verantwoordelijkheid van een andere herkomstgemeente valt, dan heeft de BW-gemeente formeel geen verantwoordelijkheid voor het BW-traject van de cliënt. De verstrekking van eventuele aanvullende voorzieningen vanuit de extramurale Wmo (zoals hulpmiddelen) of vanuit de Participatiewet vallen wel onder de verantwoordelijkheid van de BW-gemeente. Als de cliënt na uitstroom in de BW-gemeente blijft wonen, dan is de BW-gemeente bovendien verantwoordelijk voor een aansluitend aanbod van wonen, zorg en

ondersteuning. Voor de BW-gemeente is het daarom van belang dat de herkomstgemeente voorafgaand aan het BW-traject contact zoekt met de BW-gemeente om hierover heldere afspraken te maken. Landelijke afspraken over hoe de herkomst- en BW-gemeente tot afspraken hierover komen zijn van belang. Dit moet in de implementatie van het wetsvoorstel meegenomen worden als belangrijke randvoorwaarde.

5.3. Impact op de gemeentelijke organisatie

De veranderingen in de werkwijze van gemeenten hebben op verschillende punten impact op de gemeentelijke organisatie.

5.3.1. Vaststelling van de woonplaats door de aanmeldgemeente

Het onderzoek dat de aanmeldgemeente moet doen naar de herkomstgemeente heeft naar verwachting een beperkte impact op de gemeentelijke organisatie. Veel gemeenten checken in de huidige situatie ook al wat de gemeente van herkomst is van een cliënt die zich bij hen meldt. Het woonplaatsbeginsel biedt duidelijkheid en houvast bij dit onderzoek. Gemeenten voorzien voor de uitvoering geen problemen bij het vaststellen van de verantwoordelijke herkomstgemeente.

Voor het woonplaatsbeginsel jeugd wordt momenteel onderzocht of het onderzoek naar de herkomstgemeente geautomatiseerd kan worden. Als dit het geval is, dan zou dit mogelijk ook voor het woonplaatsbeginsel beschermd wonen kunnen. Gezien de raakvlakken tussen het woonplaatsbeginsel jeugd en het woonplaatsbeginsel beschermd wonen, is de aanbeveling om dit in samenhang te onderzoeken.

Het is belangrijk om na invoering van het woonplaatsbeginsel te blijven monitoren of de definitie van woonplaats die nu in het wetsvoorstel wordt gehanteerd in de praktijk niet tot ongewenste effecten leidt. Gemeenten noemen hierbij vanuit de huidige uitvoeringspraktijk twee aandachtspunten:

- Als alleen gekeken wordt naar de *laatste* woonplaats van een cliënt, dan zou dit in bepaalde situaties kunnen leiden tot het toewijzen van een 'onterechte' herkomstgemeente, of ook tot strategische gedrag van cliënten; door ook te kijken naar de *duur* dat iemand in een gemeente heeft gewoond, kan dit risico mogelijk beperkt worden. Belangrijk is dat hierbij in het oog wordt gehouden dat de definitie ook eenvoudig en eenduidig moet blijven.
- Als in de praktijk blijkt dat bij een relatief groot deel van de cliënten geen herkomstgemeente vast te stellen is over de periode van de laatste vijf jaar, dan bestaat het risico dat veel aanmeldgemeenten een beroep zullen doen op de (nog te ontwerpen) vangnetregeling; goede monitoring en het eventueel verlengen van de termijn van vijf jaar kan dit risico verkleinen, als aangetoond kan worden dat een langere termijn ertoe leidt dat in meer situaties de herkomstgemeente vastgesteld kan worden.

Een zorgvuldige verwijzing van de cliënt van de aanmeldgemeente naar de herkomstgemeente is van belang. Over de wijze waarop deze verwijzing plaatsvindt moeten gemeenten, niet alleen onderling maar ook landelijk, afspraken maken.

5.3.2. Gedeeltelijk andere groep cliënten van de herkomstgemeente

In de huidige situatie zijn gemeenten verantwoordelijk voor cliënten die in zich in hun gemeente hebben aangemeld voor beschermd wonen. Na invoering van het woonplaatsbeginsel worden gemeenten verantwoordelijk voor cliënten die voorafgaand aan het BW-traject in hun gemeente woonden. Hierdoor krijgen gemeenten als herkomstgemeente de verantwoordelijkheid voor een gedeeltelijk andere groep cliënten dan waar zij in de huidige situatie voor verantwoordelijk zijn. Daar staat tegenover dat gemeenten als BW-gemeente niet langer verantwoordelijk zijn voor cliënten die in de huidige situatie wel onder hun verantwoordelijkheid vallen. Het zal per gemeente verschillend zijn hoe deze verschuiving van verantwoordelijkheden uitpakt. Vooral gemeenten met veel inwoners die elders beschermd gaan wonen, bijvoorbeeld omdat zij weinig aanbod binnen de eigen gemeente hebben, zullen meer cliënten krijgen waarvoor zij als herkomstgemeente verantwoordelijk zijn.

Het belangrijkste risico van deze verschuiving is, dat cliënten met meerdere gemeenten te maken kunnen krijgen: met de herkomstgemeente voor het BW-traject en met de BW-gemeente voor eventuele aanvullende voorzieningen (als zij ingeschreven zijn in de BW-gemeente). Een goede afstemming tussen beide gemeenten is van belang om te zorgen voor een aanbod van voorzieningen die gezamenlijk goed aansluiten bij de behoeften van de cliënt. Over de wijze waarop de herkomst- en BW-gemeente afspraken maken hierover, moeten in de voorbereidingen voor de implementatie van het wetsvoorstel op landelijk niveau afspraken gemaakt worden tussen gemeenten.

5.3.3. Eenduidigheid in vaststelling van verantwoordelijkheden

In de huidige uitvoeringspraktijk is regelmatig onduidelijkheid over de vraag welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Door de invoering van het woonplaatsbeginsel wordt eenduidig beschreven welke gemeente, als herkomstgemeente, verantwoordelijk is.

Hoewel de formele verantwoordelijkheid in het wetsvoorstel eenduidig belegd wordt bij de herkomstgemeente, blijft het van belang dat gemeenten ook onderling blijven overleggen over de juiste ondersteuning die aan de cliënt geboden wordt, vanuit beschermd wonen en breder. Alleen het vastleggen van de formele verantwoordelijkheden is voor een goede implementatie van het woonplaatsbeginsel niet voldoende. Landelijke afspraken tussen gemeenten over de wijze waarop (herkomst- en BW-)gemeenten onderling afstemmen over de zorg en ondersteuning van de cliënt zijn nodig om tot een goede implementatie van het wetsvoorstel te komen. De NvO bevat al een overlegbepaling die hierop gericht is, Deze zal nog verder uitgewerkt worden in een richtlijn of handreiking.

5.3.4. Consequenties voor de inkoop

De invoering van het woonplaatsbeginsel kan voor gemeenten zowel vanuit de rol als herkomstgemeente als vanuit de rol als BW-gemeente consequenties hebben voor inkoop en contractmanagement.

Herkomstgemeenten moeten, als zij cliënten in een andere gemeente beschermd laten wonen, mogelijk een nieuw contract afsluiten met een aanbieder op afstand. Dit heeft in de praktijk enkele

consequenties. Ten eerste betekent het afsluiten van een apart contract extra administratieve lasten voor zowel de gemeente als de aanbieder. Voor de gemeente bestaat bovendien het risico dat een afwijkend tarief betaald moet worden dan het tarief met de eigen gecontracteerde aanbieders in de regio is afgesproken. Ook het monitoren op de kwaliteit van de aanbieder en het specifieke BW-traject is voor de gemeente lastiger vanwege de fysieke afstand tussen gemeente en aanbieder.

Voor BW-gemeenten wordt het moeilijker om te sturen op het volume van de aanbieders die binnen de grenzen van de gemeente gevestigd zijn. Doordat aanbieders ook cliënten vanuit andere gemeenten kunnen aannemen, is het voor een BW-gemeente bijvoorbeeld lastig om te sturen op afbouw van het aantal intramurale BW-plekken.

Deze uitvoeringsconsequenties voor inkoop en contractmanagement, met name voor gemeenten uit verschillende regio's, kunnen verminderd worden door als gemeenten landelijke afspraken te maken. De Norm voor Opdrachtgeverschap (NVO) kan hierin een belangrijke rol spelen.

5.3.5. Terugvalbepaling

De terugvalbepaling is vooral van belang als een cliënt in een andere gemeente dan de herkomstgemeente beschermd woont en als de cliënt na uitstroom in de BW-gemeente blijft wonen. In deze situatie zijn er twee momenten waarop de verantwoordelijkheid voor de cliënt overgaat van één gemeente naar een andere.

Bij uitstroom uit beschermd wonen, neemt indien de cliënt in de BW-gemeente gaat wonen, de BW-gemeente de verantwoordelijkheid voor aansluitende vervolgondersteuning over van de herkomstgemeente. Hierbij kan discussie ontstaan over het moment en de wijze waarop de cliënt uitstroomt. Vooral de cliënt kan daar last van hebben. Het is daarom van belang dat deze overgang soepel verloopt en dat de herkomst- en BW-gemeente hier afspraken over maken. Deze afspraken dienen al zoveel mogelijk voorafgaand aan het BW-traject gemaakt te worden. De terugvalbepaling vormt een extra prikkel voor de herkomstgemeente om de cliënt pas te laten uitstromen als dit ook echt mogelijk is en er een goed aansluitend ondersteuningsaanbod is.

Mocht desondanks blijken dat de cliënt, binnen 12 maanden na uitstroom, opnieuw behoefte heeft aan beschermd wonen, dan is volgens de terugvalbepaling de gemeente die eerder de beschikking voor BW heeft afgegeven opnieuw verantwoordelijk voor het verstrekken van beschermd wonen. De verantwoordelijkheid voor de cliënt gaat dan dus over van de BW-gemeente (terug) naar de herkomstgemeente. Ook hier kan discussie ontstaan tussen beide gemeenten over de vraag of beschermd wonen opnieuw nodig is. Ook hierover is dus van belang dat er duidelijke afspraken komen tussen de herkomst- en de BW-gemeente.

5.3.6. Overige impact op de gemeentelijke organisatie

De invoering van het woonplaatsbeginsel heeft consequenties voor de inning van de eigen bijdrage. Met de huidige werkwijze van het CAK kan de herkomstgemeente geen inkomsten uit eigen bijdrage ontvangen van een cliënt die in een andere gemeente (beschermd) woont. Het CAK doet momenteel een postcodecheck om te kijken in welke gemeente de cliënt (beschermd) woont en alleen deze gemeente (of op dit moment nog de centrumgemeente waar deze gemeente onder valt)

kan inkomsten uit de eigen bijdrage ontvangen. Om mogelijk te maken dat ook een andere (herkomst)gemeente gegevens kan aanleveren en inkomsten uit de eigen bijdrage kan ontvangen, moet het CAK naar verwachting dus haar werkwijze aanpassen en de postcodecheck loslaten. Het CAK zal hiervoor zelf nog een uitvoeringstoets doen, maar mogelijk betekent dit ook dat de werkwijze van gemeenten en aanbieders voor de aanlevering van cliëntgegevens aangepast moet worden en/of dat de i-standaarden aangepast moeten worden. In verband met de doorlooptijden van dit soort wijzigingen (aanpassingen in de i-standaarden hebben normaal gesproken een doorlooptijd van ongeveer anderhalf jaar) is het van belang dat hierover snel duidelijkheid komt.

5.4. Doeltreffende uitvoering door gemeenten

Gemeenten zijn in staat om het wetsvoorstel uit te voeren. Om deze uitvoering zo doeltreffend mogelijk te laten zijn, moeten gemeenten aanvullend op het wetsvoorstel onderling afspraken maken over de uitvoering. In dit rapport is beschreven dat bij het ontbreken van goede afspraken er op verschillende momenten in het proces onduidelijkheden, discussies of verkeerde prikkels kunnen ontstaan. Enkele voorbeelden van benodigde afspraken zijn: afspraken over de wijze van overdracht van de aanmeldgemeente naar de herkomstgemeente, afspraken tussen de herkomstgemeente en de BW-gemeente over de beste plek voor de cliënt (in de BW-gemeente of elders), over een passend aanbod (al dan niet met aanvullende voorzieningen die de BW-gemeente moet verstrekken) en over het moment en de wijze van uitstroom (terugkeer naar de herkomstgemeente of blijven wonen in de BW-gemeente, uiteraard mede afhankelijk van de wensen van de cliënt), maar ook afspraken over de (samenwerking bij de) inkoop en het contractmanagement met betrekking tot aanbieders in een andere gemeente of regio.

Naast landelijke afspraken is het ook belangrijk dat er op regionaal niveau met gemeenten gekeken wordt hoe meer preventie en meer (en meer gevarieerde) lokale voorzieningen (m.n. preventie en/of begeleiding in de thuissituatie) voor de eigen inwoners gerealiseerd kunnen worden. Dit is immers één van de beoogde effecten van de invoering van het woonplaatsbeginsel. Aangezien het aanbod momenteel sterk verschilt per regio, is het belangrijk hier per regio afspraken over te maken. Deze afspraken gaan dan over hoe het aanbod verbeterd kan worden, maar ook over hoe cliënten die afkomstig zijn uit de eigen regio ook zoveel mogelijk binnen de herkomstgemeente c.q. de eigen regio geplaatst kunnen worden, als dat de beste plek is voor herstel.

Voor het maken van deze landelijke en regionale afspraken, ter voorbereiding op de invoering van het woonplaatsbeginsel, is een goede ondersteuningsstructuur nodig. De VNG kan hierin een coördinerende rol vervullen, maar ook VWS heeft hierin vanuit haar expertise en stelselverantwoordelijkheid een belangrijke rol. Het is belangrijk deze ondersteuningsstructuur op korte termijn op te zetten c.q. uit te bouwen, zodat er voldoende tijd is om de implementatie van het wetsvoorstel goed voor te bereiden.

5.5. Kosten en besparingen voor gemeentelijke uitvoering

De invoering van het woonplaatsbeginsel leidt op macroniveau niet tot structurele kosten of besparingen voor de gemeentelijke uitvoering.

Wel vindt door het woonplaatsbeginsel een verschuiving plaats van kosten tussen gemeenten. Kosten die in de huidige situatie veelal door de BW-gemeente gemaakt worden, verschuiven door het wetsvoorstel naar de herkomstgemeente. Deze verschuiving van kosten moet gezien worden in relatie tot het objectief verdeelmodel, dat momenteel ontwikkeld wordt en waardoor de budgetten op een andere wijze verdeeld worden over gemeenten. Het is van belang dat er de komende jaren een goede monitoring plaatsvindt om te kijken of de verschuiving van budgetten door het objectief verdeelmodel recht doet aan de verschuiving van kosten (onder andere) door de invoering van het woonplaatsbeginsel.

Incidenteel brengt de invoering van het woonplaatsbeginsel wel kosten met zich mee. De ondersteuningsstructuur die landelijk en regionaal ingericht moet worden om de implementatie voor te bereiden, onder andere door het maken van afspraken tussen gemeenten, brengt kosten met zich mee. Gemeenten moeten individueel kosten maken door deelname aan landelijke en regionale overleggen, maar ook om medewerkers te instrueren over gemaakte afspraken en aanpassingen in werkprocessen. Ook aanpassingen in de aanlevering van cliëntgegevens ten behoeve van de inning van de eigen bijdrage leiden mogelijk tot kosten. Het kan hierbij gaan om aanpassingen in werkprocessen, maar ook om aanpassingen in gemeentelijke systemen.

5.6. Verwachte effecten

De Memorie van Toelichting geeft als primair doel van de invoering van het woonplaatsbeginsel “om te regelen dat de gemeente waar iemand zijn woonplaats heeft in beginsel ook verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen, ook als deze inwoner in een instelling in een andere gemeente gaat wonen.” Dit primaire doel wordt inderdaad met het woonplaatsbeginsel geregeld. Achter dit primaire doel liggen volgens de Memorie van Toelichting ook twee beoogde effecten die met de invoering van het woonplaatsbeginsel bereikt moeten worden.

Een eerste beoogd effect is het voorkomen van een onevenredige financiële belasting met betrekking tot beschermd wonen van gemeenten met relatief veel beschermd wonen-voorzieningen.

Op basis van deze uitvoeringstoets ontstaat het beeld dat dit effect, puur op basis van het woonplaatsbeginsel, sec voor de kosten voor beschermd wonen bereikt zal worden. Het effect van het woonplaatsbeginsel is dat BW-gemeenten de kosten voor een BW-traject van cliënten die vanuit andere herkomstgemeenten afkomstig zijn, niet hoeven te betalen. BW-gemeenten blijven echter wel verantwoordelijk voor de kosten voor eventuele aanvullende voorzieningen vanuit de Wmo en de Participatiewet en, indien de cliënt uitstroomt in de BW-gemeente, voor de kosten van aansluitende zorg en ondersteuning. In deze uitvoeringstoets is het belang benadrukt van goede afspraken tussen gemeenten over de plaatsing van cliënten door herkomstgemeenten in een andere BW-gemeente. Zonder deze afspraken lopen BW-gemeenten het risico dat zij als bijkomend effect minder grip krijgen op de plaatsingen van cliënten vanuit andere gemeenten, en daarmee ook minder grip op de kosten die hiermee (buiten het BW-traject om) gepaard gaan.

Een tweede beoogd effect is dat het woonplaatsbeginsel een prikkel vormt voor alle gemeenten om meer preventie en meer (en meer gevarieerde) lokale voorzieningen voor de eigen inwoners te

realiseren, zowel beschermd wonen als ambulante Wmo-voorzieningen en woningen (na uitstroom uit beschermd wonen).

Bij dit effect komt uit de uitvoeringstoets een genuanceerd beeld naar voren. Enerzijds zullen herkomstgemeenten door het woonplaatsbeginsel (gecombineerd met de doordecentralisering van middelen) een prikkel ervaren om cliënten conform de bedoeling van de wet zoveel mogelijk binnen hun eigen gemeente te helpen, hetzij via preventie, ambulante zorg thuis of plaatsing in een BW-voorziening. Hiermee hebben zij ook meer grip op het BW-traject en daarmee op de kosten die hiermee gemoeid zijn. Deze prikkel kan ertoe bijdragen dat gemeenten met een beperkt aanbod inderdaad gaan investeren in het realiseren van meer en breder aanbod.

Anderzijds is het niet realistisch om te verwachten dat in elke gemeente een breed lokaal aanbod gerealiseerd zal worden. Het opbouwen van een voldoende breed aanbod met bijvoorbeeld ook meer specialistisch beschermd wonen moet vooral op regionaal niveau bekeken worden. Om de prikkel tot het opbouwen van een breder regionaal aanbod te vergroten, zou het helpen om tussen gemeenten af te spreken dat regionaal aanbod voorliggend zou moeten zijn en dat alleen in uitzonderingssituaties (waarbij dan ook afstemming met de BW-gemeente gezocht wordt) gekozen wordt voor plaatsing buiten de regio. Uitgangspunt blijft hierbij uiteraard de best passende plek voor de cliënt. Gemeenten kunnen deze voorliggendheid van regionaal aanbod opnemen in hun beleidsregels aansluitend op de Wmo systematiek dat eerst gekeken wordt naar adequate oplossingen die laagdrempelig zijn en dicht bij huis voordat iemand geplaatst wordt in een intramurale beschermd wonen voorziening buiten de regio. De VNG kan dit faciliteren en stimuleren door dit ook op te nemen in model-beleidsregels.

Tot slot noemt de Memorie van Toelichting dat het uitgangspunt blijft, net als in de huidige situatie, dat de beste plek voor herstel van de cliënt bepaalt waar de cliënt gaat wonen. Dit kan dus zowel in de woongemeente van de cliënt zijn als in een andere gemeente.

Dit uitgangspunt wordt door gemeenten gedeeld, maar in de uitvoeringspraktijk is 'de beste plek' vaak niet eenduidig te definiëren. Verschillende factoren kunnen meewegen in het bepalen wat de beste plek voor een cliënt is. Goede aanvullende afspraken over hoe gemeenten hiermee omgaan, ook in de onderlinge afstemming, zijn daarom nodig om concreet invulling te geven aan dit uitgangspunt. De overlegbepaling in de NvO is hiervoor een eerste aanzet. Bovendien is afgesproken dat er een richtlijn of handreiking komt waarin deze overlegbepaling nader wordt uitgewerkt.

5.7. Risico's en randvoorwaarden voor implementatie

In deze uitvoeringstoets zijn verschillende risico's en randvoorwaarden benoemd.

Risico's en randvoorwaarden vanuit het perspectief van de aanmeldgemeente

- Goede monitoring van de effecten van de gekozen definitie voor het vaststellen van de herkomstgemeente is van belang, specifiek op de volgende twee aandachtspunten:
 - Als alleen gekeken wordt naar de *laatste* woonplaats van een cliënt, dan zou dit in bepaalde situaties kunnen leiden tot het toewijzen van een 'onterechte' herkomstgemeente, of ook tot strategische gedrag van cliënten; door ook te kijken naar de *duur* dat iemand in een gemeente heeft gewoond, kan dit risico mogelijk

beperkt worden. Belangrijk is dat hierbij in het oog wordt gehouden dat de definitie ook eenvoudig en eenduidig moet blijven.

- Als in de praktijk blijkt dat bij een relatief groot deel van de cliënten geen herkomstgemeente vast te stellen is over de periode van de laatste vijf jaar, dan bestaat het risico dat veel aanmeldgemeenten een beroep zullen doen op de (nog te ontwerpen) vangnetregeling; goede monitoring en het eventueel verlengen van de termijn van vijf jaar kan dit risico verkleinen, als aangetoond kan worden dat een langere termijn ertoe leidt dat in meer situaties de herkomstgemeente vastgesteld kan worden..
- Goede afspraken over de overdracht van de aanmeldgemeente naar de herkomstgemeente en over de verantwoordelijkheid voor eventuele overbruggingszorg zijn belangrijk om te voorkomen dat de cliënt last heeft van de overdracht van verantwoordelijkheden.

Risico's en randvoorwaarden vanuit het perspectief van de herkomstgemeente

- De herkomstgemeente krijgt mogelijk met een wat omvang en samenstelling betreft nieuwe groep inwoners te maken voor beschermd wonen. De verandering hierin hiervan is vooraf moeilijk in te schatten en zal bovendien sterk verschillen per gemeente.
- Herkomstgemeenten kunnen een financiële prikkel ervaren om cliënten buiten hun gemeente te plaatsen, omdat zij daardoor minder financiële verantwoordelijkheid dragen voor aanvullende voorzieningen tijdens het BW-traject en, indien de cliënt uitstroomt in de BW-gemeente, voor voorzieningen na uitstroom. Anderzijds lopen herkomstgemeenten ook het risico dat zij geconfronteerd worden met een langer BW-traject, als er geen woning in de BW-gemeente beschikbaar is waar de cliënt kan uitstromen.
- Herkomstgemeenten moeten bij plaatsing in een andere BW-gemeente mogelijk een contract afsluiten met een nieuwe aanbieder, wat kan leiden tot minder grip op de kwaliteit van deze aanbieder, mogelijk een hoger tarief dan bij andere gecontracteerde aanbieders en het niet kunnen nakomen van de volumeafspraken met de gecontracteerde aanbieders binnen de eigen gemeente of regio.
- Als in aanvulling op het woonplaatsbeginsel geen duidelijke afspraken gemaakt worden over de afstemming tussen herkomst- en BW-gemeenten, dan bestaat het risico op discussies over passend aanbod en wijze en moment van uitstroom. De eerder gemaakte afspraken over een richtlijn of handreiking inzake de overlegbepaling kunnen hier mogelijk een oplossing bieden.

Risico's en randvoorwaarden vanuit het perspectief van de BW-gemeente

- Als herkomstgemeenten voorafgaand aan plaatsing van een cliënt de BW-gemeente niet informeren, dan hebben BW-gemeenten geen zicht op de cliënten die binnen hun grenzen wonen en waarvoor zij (buiten het BW-traject) verantwoordelijk zijn.
- Als BW-gemeenten te maken krijgen met veel cliënten uit andere herkomstgemeenten, dan gaat dit ten koste van het aantal beschikbare plekken voor cliënten uit de eigen gemeente: hiervoor moet de BW-gemeente dan eerder uitwijken naar aanbod in andere gemeenten.
- Cliënten die vanuit andere herkomstgemeenten geplaatst worden, leiden tot kosten voor BW-gemeenten: kosten voor aanvullende voorzieningen tijdens het BW-traject en kosten voor voorzieningen voor cliënten die na uitstroom in de BW-gemeente blijven wonen. Vanwege de verwachte opbouw van lokale voorzieningen zal dit om minder cliënten gaan dan nu.

- In de huidige situatie worden vooral de centrumgemeenten en regio's met veel aanbod geraakt door de extra kosten die zij hebben voor BW-cliënten vanuit andere gemeenten. Door het woonplaatsbeginsel wordt deze financiële last minder, doordat BW-gemeenten de kosten voor het BW-traject van cliënten uit andere herkomstgemeenten niet meer hoeven te betalen. De hiervoor genoemde consequenties van het woonplaatsbeginsel (minder invloed op plaatsing vanuit andere gemeenten, plaatsingen vanuit andere gemeenten die ten koste gaan van beschikbare plaatsen voor cliënten vanuit de eigen gemeente, kosten voor aanvullende voorzieningen en kosten na uitstroom) blijven echter voornamelijk de huidige centrumgemeenten en regio's met veel aanbod raken. Als de prikkel voor gemeenten om meer en gevarieerder aanbod te realiseren onvoldoende blijkt te zijn, dan worden de lasten onevenredig verdeeld. De verwachting is dat dit risico steeds kleiner wordt door de lokale opbouw van voorzieningen. Als de prikkel voor gemeenten om meer en gevarieerder aanbod te realiseren onvoldoende blijkt te zijn, dan wordt het positieve effect minder.

Risico's en randvoorwaarden met betrekking tot de inning van de eigen bijdrage

- In de systematiek rond de inning van de eigen bijdrage moeten aanpassingen gedaan worden. Gezien de doorlooptijden van dit type aanpassingen, is het risico dat deze niet op tijd afgerond zijn voordat het woonplaatsbeginsel ingevoerd wordt.

Tot slot

Ondanks het algemene beeld dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is voor gemeenten, komt in de risico's en randvoorwaarden regelmatig de behoefte aan aanvullende afspraken tussen gemeenten terug. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de belangrijkste randvoorwaarde voor de implementatie van het wetsvoorstel ligt in het organiseren van een goede ondersteuningsstructuur voor gemeenten, ter voorbereiding op de invoering van het woonplaatsbeginsel. Deze ondersteuningsstructuur moet gemeenten helpen om op landelijk niveau, maar ook per regio, afspraken te kunnen maken over de invulling van het woonplaatsbeginsel, in samenhang met de andere lopende ontwikkelingen, in de praktijk. In het opzetten van deze ondersteuningsstructuur hebben zowel VNG als VWS een belangrijke rol.

Bijlage A: Geïnterviewde personen

Aan deze uitvoeringstoets heeft een groot aantal contactpersonen van gemeenten en andere organisaties meegewerkt. De volgende personen zijn geïnterviewd:

Organisatie	Geïnterviewden
Amstelveen	Kris van der Veen
Amsterdam	Anne Roseboom, Camiel Sandbergen, Christine Reitzema, Lianne Schut, Richard den Heijer
Apeldoorn	André Zents, Antonie de Vlieger, Jikke van de Poll, José Boterenbrood, Mirella Timmermans, Rianne Vlogtman, Tolga Caliskan, Wim Kok, Zjoske Hulsebos
Assen	Bas Bronkema, Janneke de Vries
Brummen	Marco van Driel
Delft	Monique Antonisen, Nyncke Graafland, Saskia Vogels
Epe	Heleen Hartkamp
Groningen	Annette Kremer, Arne Tiel Groenestege, Henriëtte Wassink, Mathijs Versteeg
Haarlem	Egbert Oppenhuizen, Judith van der Zweerde, Simone Leensen
Haarlemmermeer	Femke Immerman
Hattem	Annemarie van der Velde
Heerde	Heleen Schipper, Ties Buimer
Maastricht	Bianca Vaessen, Elina Cuypers, Jolanda Janssen
Midden-Drenthe	Gerard Hommels
Sittard-Geleen	Nils Meesters
Stadskanaal	Baukje Besling
Velsen	Rob Doeleman
Voorst	Peter Krük
Ketenbureau i-Sociaal Domein	Erna Theunissen, Truus Vernhout
CAK	Ton Klapwijk, Laurens Kielman