



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen

Nader Rapport

2 januari 2023
3482126-1006209-WJZ
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 in verband met de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen

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

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

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

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

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

De Afdeling acht het een reëel risico dat door onvoldoende duidelijkheid over de benodigde financiën en onvoldoende regionale samenwerking het aanbod (specialistische) voorzieningen voor beschermd wonen in gevaar komt. De Afdeling acht dit ongewenst vanwege de kwetsbare doelgroep die het betreft. Bovendien moet worden voorkomen dat een voorziening die nu relatief goed loopt, onnodig op het spel wordt gezet.

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

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



Aangezien het wetsvoorstel vanuit het perspectief van de burger en dat van de uitvoerbaarheid voor gemeenten indringende bezwaren en vragen oproept, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel nog niet in procedure te brengen voordat hieraan tegemoet is gekomen.

1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de WMO 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het bieden van een maatwerkvoorziening bestaande uit beschermd wonen.¹ Beschermd wonen is bedoeld voor mensen die als gevolg van psychische of psychosociale problemen niet in staat zijn om zelfstandig te wonen. Zij hebben vaak ernstige psychische aandoeningen, beperkingen in cognitief functioneren, lichamelijke of zintuiglijke handicaps, verslavingsproblemen. Meestal zijn er ook complexe psychosociale problemen, zoals armoede en schulden, dreigende huisuitzetting of dakloosheid, geen werk, huiselijk geweld. Zij hebben beschermde woonplekken nodig in een accommodatie of instelling in combinatie met informele steun, maatschappelijke ondersteuning en ambulante begeleiding en behandeling.

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

De landelijke toegankelijkheid van beschermde woonvoorzieningen bleef echter wel geborgd. De WMO 2015 regelt namelijk dat wie beschermd wonen nodig heeft, zich daarvoor bij elke gemeente kan melden.² Achtergrond van deze bepaling was dat de behoefte aan beschermd wonen geen belemmering moet worden om zich elders te kunnen vestigen. Uitgangspunt van beschermd wonen is bovendien dat de beste plek wordt gevonden voor herstel van de cliënt. Dit kan zijn in een andere gemeente bijvoorbeeld vanwege specifiek specialistisch aanbod van beschermd wonen, of omdat er sprake is van een negatief sociaal netwerk in de woongemeente.

Bij de uitvoering van de verantwoordelijkheid van gemeenten is aanvankelijk gekozen voor een tijdelijke constructie. Deze sloot aan bij de feitelijke situatie waarbij 43 centrumgemeenten via een decentralisatie-uitkering middelen ontvangen voor de uitvoering van beschermd wonen voorzieningen. De centrumgemeente heeft de regie voor beschermd wonen.³ Een deel van het beschermd wonen wordt verzorgd door 4 of 5 landelijke instellingen, die elk zodanig gespecialiseerd zijn en zo'n klein aantal cliënten hebben (ongeveer 100 in totaal), dat het niet voor de hand ligt die zorg te spreiden over meer dan één instelling.⁴

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in 2015 een commissie opdracht gegeven om te onderzoeken hoe beschermd wonen structureel het beste door de gemeenten kan worden uitgevoerd (doordecentralisatie). Deze commissie adviseert⁵ meer zelfstandige woonplekken in de wijk beschikbaar te maken, met meer flexibele ondersteuning en begeleiding en een beperkter aantal intramurale woonplekken. Dit vergt echter wel een duurzame samenwerking op regionaal niveau, aldus de commissie.⁶ Daarnaast adviseert de commissie een objectief verdeelmodel te hanteren in plaats van een historisch ontwikkeld verdeelmodel.

In juli 2019 heeft een door de VNG ingesteld expertiseteam tien bouwstenen geformuleerd voor de doordecentralisatie. De VNG, BZK en VWS hebben afgesproken dat hierop voldoende voortgang moet zijn gemaakt om per 1 januari 2022 te kunnen starten met de doordecentralisatie van het beschermd wonen en de implementatie van het nieuwe objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen.⁷ Uit de meest recente voortgangsbrief blijkt dat tijdens het bestuurlijk overleg van 7 december 2020 VNG, BZK en VWS hebben geconcludeerd dat voldoende invulling is gegeven aan het advies van het expertiseteam. Uitzondering hierop is echter het nieuwe verdeelmodel met bijbehorend ingroepad. Besloten is daarom het ingroepad en de inwerkingtreding van het voorliggende voorstel uit te stellen tot 1 januari 2023.⁸

¹ Artikel 1.2.1, onderdeel b, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (WMO 2015).

² Artikel 1.2.1, aanhef en onderdeel b, WMO 2015.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr.34, p. 123.

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

⁵ *Van beschermd wonen, naar een beschermd thuis*, Advies Commissie Toekomst beschermd wonen, november 2015.

⁶ Idem, paragraaf 6.2.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr.126.

⁸ Idem.



2. Inhoud van het voorstel

Volgens de toelichting heeft de uitvoering door centrumgemeenten geleid tot een ongelijke spreiding van de voorzieningen voor beschermd wonen over de regio's en gemeenten. De regeling van landelijke toegankelijkheid houdt deze situatie in stand. Ingezetenen melden zich in veel gevallen aan bij de centrumgemeenten waar voorzieningen voor beschermd wonen zijn. Als cliënten uitstromen, blijven ze vaak in de centrumgemeente wonen met als gevolg een groter beroep op de sociale woningmarkt, eventuele uitkeringen en WMO-voorzieningen. Andere gemeenten dan centrumgemeenten hebben op dit moment dan ook geen financiële prikkel om zelf te voorzien in lichtere vormen van beschermd wonen, maar hebben er financieel belang bij dat een ingezetene zich meldt bij een centrumgemeente (afschuifgedrag).⁹

Doel van het wetsvoorstel is om lichtere vormen van beschermd wonen in de eigen gemeenten te ontwikkelen: meer gericht op ambulante begeleiding en op preventie, dicht bij de burger. Alle gemeenten moeten beschermd wonen gaan aanbieden. Dit gaat gepaard met een doordecentralisatie van de middelen van centrumgemeenten naar de overige gemeenten. En er komt een objectief verdeelmodel van de Rijksbekostiging, dat geleidelijk, in tien jaarlijkse stappen (vanaf 2023), wordt ingevoerd.¹⁰

Deze objectieve verdeling houdt rekening met feitelijke omstandigheden van gemeenten en het aantal kenmerken dat een indicatie vormt voor de diverse kosten voor beschermde woonplekken die gemeenten moeten maken gelet op hun lokale omstandigheden. In dat model wordt er ook rekening mee gehouden dat sommige gemeenten beschikken over gespecialiseerde vormen van beschermd wonen, of dat er op hun grondgebied penitentiaire inrichtingen of psychiatrische instellingen staan: daarin wonen vaker mensen die in aanmerking komen voor beschermd wonen.¹¹ Het voorliggende voorstel is het derde onderdeel van de doordecentralisatie en regelt dat niet langer iedere gemeente waar een ingezetene van Nederland zich aanmeldt, maar de gemeente waar de ingezetene woonachtig is, verantwoordelijk wordt voor het verstrekken van beschermd wonen (woonplaatsbeginsel).

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

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

'De Commissie heeft 'beschermde woonvormen' vooral benaderd vanuit burgerschap, waarbij wonen een grondrecht is en een voorwaarde voor maatschappelijk herstel en participatie. Voor wie dat nodig heeft wordt ondersteuning, bescherming en behandeling zoveel mogelijk in de thuissituatie ingezet. Daarmee past dit advies in een veel bredere ontwikkeling om (waar mogelijk) expertise naar hulpvragers te brengen in plaats van hulpvragers naar de expertise te verwijzen. Daarbij wordt aanbodsturing vervangen door vraagsturing die uitgaat van wat mensen nodig hebben. Hierbij past dat alle gemeenten verantwoordelijk worden voor hun inwoners en dat de financiële middelen opgaan in de bredere context van maatschappelijke ondersteuning'.¹²

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

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 12.

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

¹² Idem, p. 5.



tussenvormen en daarmee maatwerk voor de cliënten.

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

Een kleine groep mensen zal volgens de Commissie Dannenberg langdurig of blijvend aangewezen zijn op intramurale voorzieningen.¹³ Voor zover die mensen geen aanspraak kunnen maken op de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz), zullen er voor hen voldoende voorzieningen voor beschermd wonen beschikbaar moeten blijven, zoals de Afdeling terecht benadrukt. Waar beschermd thuis en preventie in beginsel in elke gemeente mogelijk is, zullen intramurale voorzieningen vanwege de schaal niet in elke gemeente daadwerkelijk aanwezig hoeven te zijn.

Met de Afdeling ben ik van mening dat deze transitie en de implementatie daarvan in het belang van de burger zorgvuldig dienen plaats te vinden. De door de Afdeling genoemde randvoorwaarden, voldoende financiële middelen, regionale samenwerking, de opbouw van gemeentelijke expertise en voldoende beschikbare (sociale) woningen, spelen daarbij een belangrijke rol. In het onderstaande ga ik daarop in.

De definitie van beschermd wonen ligt vast in de Wmo 2015. Het betreft een intramurale vorm van maatschappelijke ondersteuning waarbij het onderdak door de instelling wordt verzorgd. Daar staat ook een hoge eigen bijdrage tegenover. Daarnaast zijn er ook cliënten die ambulante begeleiding ontvangen, hetzij thuis hetzij in een (geclusterde) woonvorm in de wijk waar de cliënt de woonruimte huurt. Dit wordt ook wel 'beschermd thuis' – een term die verder in het nader rapport alsook in de gewijzigde memorie van toelichting zal worden gehanteerd – of begeleid wonen genoemd. In de uitvoeringspraktijk wordt losser omgegaan met deze begrippen.

3. Randvoorwaarden voor doordecentralisatie

De Afdeling merkt op dat op zichzelf beschouwd de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel passen bij de beleidsmatige uitgangspunten die destijds ten grondslag lagen aan de WMO 2015. Beoogd werd een omslag in denken en doen te bewerkstelligen bij zowel de overheid als de burger. De burger komt alleen dan voor een specifieke (maatwerk)voorziening in aanmerking als deze niet op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, mantelzorg of met hulp van andere personen uit het sociale netwerk dan wel met gebruikmaking van algemene voorzieningen, in staat is tot participatie en zelfredzaamheid.¹⁴ [RED: noot 12] Zo gezien hadden en hebben gemeenten reeds de verplichting om te voorzien in lichtere vormen van ambulante begeleiding, waar mogelijk.

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

Om te voorkomen dat kwetsbare burgers het kind van de rekening worden is het van belang dat bij het doordecentraliseren van verantwoordelijkheden en middelen naar de gemeenten de risico's in kaart zijn gebracht en zoveel mogelijk ondervangen. Randvoorwaarden voor succesvolle doordecentralisatie van beschermd wonen zijn onder meer de opbouw van gemeentelijke expertise, voldoende beschikbare (sociale) woningen, regionale samenwerking en voldoende financiële middelen.¹⁵ [RED: noot 13] De Afdeling merkt hierover het volgende op.

¹³ Idem, p. 20.

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

¹⁵ Zie Commissie-Dannenberg en Kamerstukken II 2019/20, 25 424, nr. 544; *De cliënt (de)centraal*. Gevolgen van de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel voor mensen die beschermd (willen) gaan wonen, AEF Den Haag: 2020 (AEF-onderzoek); Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 124, zie ook de CPB policy brief: *Decentrale bekostiging beschermd wonen*, augustus 2019 (CPB policy brief) en de rapportage van het Expertteam VNG MO-BW-BG: https://vng.nl/files/vng/brieven/2019/attachments/bijlage_1_-_advies_expertiseteam_mobwbg.pdf.



a. Financiële tekorten gemeenten

Het voorstel beoogt te bereiken dat gemeenten meer in zullen zetten op zelfstandig wonen met begeleiding. Ook is het de bedoeling dat gemeenten meer intramurale plekken voor beschermd wonen in de eigen gemeente zullen realiseren. Dat betekent dat gemeenten deze relatief dure vorm van zorg, waarbij sprake is van wonen in een instelling of accommodatie,¹⁶ [RED: noot 14] voor een beperkt aantal inwoners zullen moeten realiseren wil de doelstelling van het voorstel worden bereikt. Tegelijkertijd zullen intramurale voorzieningen in de centrumgemeenten moeten worden afgebouwd.

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

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

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

De Afdeling acht duidelijkheid over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel noodzakelijk voordat het voorstel in werking treedt. Op deze manier weten gemeenten of en zo ja, op welke wijze, zij verantwoord invulling kunnen geven aan de verantwoordelijkheden die zij op grond van het woonplaatsbeginsel krijgen.

b. Regionale samenwerking

De toelichting onderkent terecht dat niet in elke gemeente specialistische voorzieningen aanwezig zullen zijn en dat gemeenten daarvoor op regionaal niveau zullen moeten samenwerken. Naar verwachting zal dit echter niet alleen gelden voor de specialistische voorzieningen, maar ook voor voorzieningen voor beschermd wonen in gemeenten die slechts enkele inwoners hebben die daarvan gebruik zullen maken. In kleine gemeenten zal de voorziening voor beschermd wonen immers relatief duur zijn, vanwege de beperkte schaal waarop deze voorziening moet worden aangeboden.

Het voorstel stelt regionale samenwerking tussen gemeenten echter niet verplicht. De toelichting wijst erop dat zowel nu, als na de doordecentralisatie van middelen naar de regiogemeenten, het tot de beleidsvrijheid van gemeenten behoort om individueel in te kopen of dat gezamenlijk te doen en daarmee het aantal contracten te beperken.²¹ [RED: noot 19] Om de regionale samenwerking te ondersteunen heeft de VNG een (vrijwillige) norm voor opdrachtgeverschap ontwikkeld.²² [RED: noot 20]

¹⁶ Zie de definitie van beschermd wonen, artikel 1.1.1., eerste lid, vierde opsommingstekens, WMO 2015.

¹⁷ Zie ook: *Gemeenten in de knel*. Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau, Cebeon, april 2021.

¹⁸ Het beschermd wonen wordt door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gefinancierd door een integratie-uitkering van ongeveer 1,5 miljard euro, die in het Gemeentefonds wordt gestort (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 B, nr. 2, p. 64).

¹⁹ KPMG Advisory N.V., Rapportage Wachttijden beschermd wonen, 8 april 2020, Kamerstukken 2019/20, 29 325, nr. 121, bijlage, p. 24. De gemiddelde wachttijd bij beschermd wonen is 35 weken. In de vier grote steden ligt de gemiddelde wachttijd boven het landelijk gemiddelde en in Amsterdam is die het hoogst. Als de vier grote steden niet worden meegeteld is de wachttijd 29 weken.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 126.

²¹ memorie van toelichting, paragraaf 8.1.

²² Idem.



Wel kunnen op grond van de WMO 2015 zo nodig regio's worden aangewezen waarvoor geldt dat samenwerking verplicht wordt.²³ [RED: noot 21]

De Afdeling wijst erop dat uit een onderzoek naar de stand van zaken²⁴ [RED: noot 22] blijkt dat in alle gemeenten een visie is opgesteld en dat in meer dan de helft van de regio's concrete uitvoeringsafspraken zijn gemaakt. Bovendien is in het merendeel van de regio's waar regionaal wordt samengewerkt ervoor gekozen de huidige centrale toegang te handhaven.

Tegelijkertijd liggen er nog belangrijke opgaven op het gebied van samenwerking, inrichting van het zorglandschap en het creëren van passende huisvesting, aldus het onderzoek. Een derde van de regio's heeft afspraken over budgetten, risico's en solidariteit vastgelegd. Bij de overige regio's is dat nog in ontwikkeling. Deze regio's wachten op financiële duidelijkheid over de budgetten. Daarnaast heeft ruim de helft van de regio's aangegeven dat er eerst duidelijkheid moet komen met betrekking tot onder andere het verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel, alsmede de uitstroom van GGZ-cliënten die langdurig beschermd wonen, naar de Wet langdurige zorg.²⁵ [RED: noot 23]

Verskillende partijen wijzen bovendien op het risico dat de doorcentralisatie van de middelen en het woonplaatsbeginsel ertoe kan leiden dat het specialistisch aanbod afneemt.²⁶ [RED: noot 24] Centrumgemeenten zullen immers hun aanbod afbouwen. Er is onvoldoende garantie dat de overige gemeenten dit aanbod zullen overnemen, dan wel (financieel) zullen willen bijdragen aan de continuïteit en de beschikbaarheid daarvan, als zij er zelf nauwelijks gebruik van maken.

Uit de reacties op de internetconsultatie van het voorstel blijkt bovendien dat zorgaanbieders risico's zien als zij in plaats van met de centrumgemeenten met de overige gemeenten moeten gaan contracteren.²⁷ [RED: noot 25] Het feit dat er sprake is van een zeer beperkte omvang van specialistische vormen van beschermd wonen vormt bovendien een sterk argument voor de noodzaak tot landelijke samenwerking voor deze vormen van beschermd wonen, omdat deze enkele zorgaanbieders anders met een veelheid van gemeenten worden geconfronteerd.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het een reëel risico dat het beperkte aanbod van voorzieningen voor beschermd wonen in gevaar komt indien de regionale samenwerking onvoldoende tot stand komt. De Afdeling acht een dergelijk risico ongewenst vanwege de kwetsbare doelgroep die het betreft. Bovendien moet worden voorkomen dat een voorziening die nu relatief goed loopt, onnodig op het spel wordt gezet.

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

Met de Afdeling ben ik van mening dat de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel goed bij de Wmo 2015 passen en dat geldt ook voor de inzet op een verschuiving van beschermd wonen naar meer ambulante vormen van begeleiding. Ik ben het ook volledig eens met de Afdeling dat dit op een zorgvuldige wijze moet plaatsvinden. Rijk en gemeenten hebben daarvoor al veel werk verzet en maatregelen genomen, waarover de Tweede Kamer in de voortgangsrapportage van 16 december 2021²⁸ uitgebreid is bericht. De risico's en de randvoorwaarden voor doordecentralisatie die de Afdeling in haar advies benoemt, vormden voor mij aanleiding om in de eerste helft van 2022 nogmaals een vijftal aandachtspunten en risico's samen met gemeenten en andere partijen nader uit te werken.

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 12 oktober 2022²⁹ heb ik de Kamer nader bericht over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten van 30 juni 2022 en gemeld dat dit onder meer zal leiden tot een nadere wettelijke verankering van gezamenlijke inkoop van beschermd

²³ Artikel 2.6.1, tweede lid, WMO 2015.

²⁴ Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang, bureau HHM, oktober 2020, p. 5.

²⁵ Idem, p. 4.

²⁶ Zie de CPB policy brief en het AEF-onderzoek.

²⁷ memorie van toelichting, paragraaf 10.1, zie de reactie van Valente, de Nederlandse GGZ en MIND.

²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29 325, nr. 130.

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



wonen in het gewijzigde voorstel van wet. In de brief is ook aangegeven dat gestreefd wordt naar invoering van het gewijzigde wetsvoorstel per 1 januari 2024, omdat inwerkingtreding per 2023 – vanwege de lange duur van de formatie – niet meer haalbaar is.

De Afdeling adviseert om in een regio pas tot decentralisatie over te gaan als een regio kan aantonen dat aan een aantal randvoorwaarden – voldoende financiële middelen, regionale samenwerking, de opbouw van gemeentelijke expertise en voldoende beschikbare (sociale) woningen – is voldaan, en is vastgesteld dat de continuïteit van de voorzieningen niet in gevaar komt en zal komen. Nog los van het feit dat niet regio's maar individuele gemeenten verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van beschermd wonen merk ik hier op dat het objectieve verdeelmodel en ook het daarmee nauw samenhangende woonplaatsbeginsel alleen gelijktijdig voor alle gemeenten kunnen worden ingevoerd en niet regio- of gemeentegewijs. De doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten op basis van het nieuwe objectieve verdeelmiddel leidt immers tot een herverdeling van de middelen tussen alle gemeenten. Indien een deel van de gemeenten nog niet mee kan doen aan de doordecentralisatie kan ook geen adequate herverdeling van middelen plaatsvinden; een deel van de gemeenten ontvangt dan onvoldoende middelen. Dat als gevolg van het overeengekomen ingroei-pad van het nieuwe verdeelmodel er sprake is van een geleidelijke transitie, draagt bij aan het behoud van de beschikbaarheid van de voorzieningen. Hierna ga ik op de door de Afdeling genoemde randvoorwaarden in.

a. Financiële tekorten gemeenten

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

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

Bij de overheveling van beschermd wonen naar gemeenten in 2015 is niet gekort op het budget voor beschermd wonen. Voor beschermd wonen bestond in 2015 geen bezuinigingsdoelstelling en dat is evenmin het geval bij de beoogde doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten. Mij hebben geen signalen bereikt dat de gemeenten onvoldoende middelen hebben voor de uitvoering van beschermd wonen, wel dat de verdeling van de middelen over de (centrum)gemeenten op basis van het huidige historisch verdeelmodel geen recht doet aan de opgave waar gemeenten voor staan. De in combinatie met het onderhavige wetsvoorstel beoogde geleidelijke invoering van een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen lost dit probleem op en heeft de steun van de VNG.³⁰

De VNG heeft op basis van een uitvoeringstoets op het concept-wetsvoorstel geconcludeerd dat de invoering van het woonplaatsbeginsel niet leidt tot structurele meerkosten of besparingen voor de gemeentelijke uitvoering.³¹ De uitvoering van beschermd wonen wordt daarmee niet duurder dan voorheen. De VNG had in de uitvoeringstoets voorbehouden, die samenhangen met onduidelijkheden die op dat moment bestonden met betrekking tot het objectief verdeelmodel en de overgang van cliënten naar de Wlz. Deze (financiële) onduidelijkheden zijn inmiddels opgelost en de VNG heeft aangegeven dat gemeenten kunnen instemmen met het nieuwe verdeelmodel. Belangrijk in deze context is nog dat de doordecentralisatie van de middelen aan gemeenten meer mogelijkheden geeft om te sturen op de kosten van ondersteuning voor de eigen inwoners (bijvoorbeeld door meer preventie en meer inzet van ambulante ondersteuning).

Naast beschermd wonen zijn in de bredere context van de Wmo 2015 ook de kosten van het abonnementstarief relevant. Op basis van de meerjarige monitoring van het abonnementstarief is in het kader van het Integraal Zorgakkoord geraamd in welke mate de kosten van het abonnementstarief voor gemeenten in de structurele situatie groter zullen zijn dan waar bij de invoering van werd uitgegaan. In het Integraal Zorgakkoord heeft het Ministerie van VWS zich er daarom aan gecommitteerd per 2025 extra structurele financiële ruimte voor gemeenten te creëren ter grootte van € 110 miljoen.

De Afdeling wijst op de (nog) bredere context van financiële tekorten bij de uitvoering van taken in het sociale domein als gevolg van bezuinigingen die zijn doorgevoerd bij de decentralisaties in het sociaal domein in 2015. Ik deel de zorg van de Afdeling. Vanaf 2017 overtroffen de uitgaven voor de jeugdzorg de door het Rijk ter beschikking gestelde middelen in toenemende mate, zoals ook de Commissie van

³⁰ Brief VNG aan de Minister van BZK van 10 december 2021: <https://vng.nl/nieuws/gemeenten-geven-positief-advies-over-nieuw-verdeelmodel-bw>.

³¹ De uitvoeringstoets is als bijlage meegestuurd bij de brief van 18 november 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 125).



Wijzen in haar uitspraak van mei 2021 heeft benoemd.³² Om recht te doen aan de uitspraak van de Commissie van Wijzen en ook ter uitvoering van het Coalitieakkoord³³ werken Rijk en VNG op dit moment aan een hervormingsagenda voor de Jeugdwet. De maatregelen die daarin worden opgenomen, hebben onder meer tot doel de tekorten in de uitvoering op de Jeugdwet te verminderen.

Ook is van belang, zoals vermeld in de Contourennota financieringssysteem medeoverheden aan de Tweede Kamer (11 juni 2022)³⁴, dat zowel gedurende deze kabinetsperiode als daarna extra financiële ruimte beschikbaar komt voor gemeenten. Rijk en medeoverheden zijn het erover eens dat dit gemeenten en provincies een goede financiële basis biedt in de periode tot en met 2025. Daarnaast is bij Miljoenennota 2023 bekend geworden dat het kabinet in aanloop naar de nieuwe financieringssysteem in 2026 eenmalig € 1 miljard extra beschikbaar stelt voor gemeenten. Het totale cumulatief accres over de periode 2022-2025 ligt inmiddels circa € 14,8 miljard bovenop stand Miljoenennota 2022.

Het kabinet blijft over de uitwerking van de nieuwe financieringssysteem komend jaar in gesprek met gemeenten en provincies.³⁵

De Afdeling constateert dat als gevolg van het wetsvoorstel gemeenten de relatief dure intramurale beschermd wonen-plekken voor een beperkt aantal inwoners moeten realiseren. Er bestaat evenwel geen verplichting dat elke gemeente deze relatief dure plekken voor beschermd wonen in de eigen gemeente moet realiseren. Conform hetgeen mijn ambtsvoorganger in zijn brief van 16 april 2021³⁶ heeft aangegeven, verwacht ik dat inzetten op beschermd thuis en op preventie in vrijwel alle gemeenten mogelijk is, maar dat het realiseren van beschermd wonen, met name in de kleinere gemeenten, vanwege het geringe aantal cliënten vermoedelijk niet mogelijk zal zijn. Voor beschermd wonen is vanwege de efficiency een zekere schaal vereist. De gemeente kan dan het beschermd wonen in een instelling in een andere gemeente inkopen.

De Afdeling vraagt of het ingroepad en het objectieve verdeelmodel ook rekening houden met andere mogelijke effecten van het voorstel. Het nieuwe objectieve verdeelmodel houdt geen rekening met andere mogelijke effecten zoals eventuele kosten van afbouw van bestaande voorzieningen en van de toename van ambulante begeleiding in gemeenten. Dat is ook niet het doel van het verdeelmodel. Doel van het verdeelmodel is een objectieve verdeling van de beschikbare middelen voor beschermd wonen over de gemeenten, waarbij het huidige historische verdeelmodel geleidelijk wordt vervangen door een nieuw objectief verdeelmodel. Het ingroepad houdt wel rekening met het proces van afbouw van voorzieningen. Er is een ingroepad voor de verdeling binnen de regio's van vijf jaar en een ingroepad voor de verdeling tussen de regio's van tien jaar. Juist vanwege de (gedeeltelijke) afbouw van voorzieningen voor beschermd wonen is gekozen voor een ingroepad tussen de regio's van tien jaar, hetgeen regio's financieel faciliteert bij de afbouw van voorzieningen. Door het lange ingroepad en goede regionale afspraken tussen gemeenten en aanbieders over een zorgvuldige transitie van het zorglandschap in het kader van de Norm voor Oprichtingsgeverschap (hierna: NvO) kunnen gemeenten en aanbieders ook tijdig anticiperen en daarmee kosten van afbouw zoveel mogelijk vermijden. Dat kan bijvoorbeeld door woningen die de aanbieder heeft gehuurd van een woningcorporatie een andere bestemming te geven op de woningmarkt. Of door oudere beschermd wonen complexen die nieuwe investeringen vergen als eerste te sluiten of te benutten als tijdelijke huisvestingsmogelijkheid voor specifieke aandachtsgroepen. Mitigerend op de afbouw van de plekken in de instellingen voor beschermd wonen is het gegeven dat ongeveer 14.500 van de ruim 38.000 cliënten beschermd wonen op peildatum 31 december 2021 zijn overgegaan naar de Wlz³⁷ en als regel in dezelfde instelling kunnen blijven wonen; voor deze cliënten geldt de afbouwopgave dus niet en de instellingen voor beschermd wonen hebben daarmee voor dat deel van hun cliënten stabiele inkomsten uit de Wlz. In het kader van de uitvoeringstoets wees de VNG op de op dat moment bestaande onduidelijkheid over de uitstroom naar de Wlz. Die duidelijkheid, zowel in termen van aantal cliënten als de uitname uit het macrobudget voor beschermd wonen, is er in grote lijnen nu wel.

Die uitname is verwerkt in de septembercirculaire gemeentefonds 2021.³⁸ Parallel is in september

³² Brief 3 juni 2021 aan de Tweede Kamer, waarbij de uitspraak van de Commissie van Wijzen is bijgevoegd, Kamerstukken II 2020/21, 31 839, nr. 779).

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.

³⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VII, nr. 170.

³⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 B, nr. 10.

³⁶ Brief van 16 april 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 128).

³⁷ <https://www.monitorlangdurigezorg.nl/publicaties/maatwerk-publicaties/2022/03/21/zorggebruikers-met-een-wlz-indicatie-met-grondslag-psychische-stoornis-vanaf-januari-2021-peildatum-31-december-2021>.

³⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2021/09/21/septembercirculaire-gemeentefonds-2021>



2021 op de website van de Rijksoverheid een actueel rekenbestand³⁹ geplaatst dat inzicht biedt in de uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel en de overgangsregeling (ingroeipad) per gemeente na verwerking van de nacalculatie van de Wlz-uitname zoals opgenomen in de septembercirculaire gemeentefonds 2021.

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

Het is juist dat het beroep op voorzieningen voor beschermd wonen de afgelopen jaren enigszins is toegenomen. Uit het AEF-rapport van december 2021⁴⁰ blijkt dat het aantal cliënten beschermd wonen tussen 2015 en 2020 is toegenomen van ongeveer 34.000 naar 38.000 cliënten. Het gaat daarbij overigens zowel om mensen die gebruik maken van beschermd wonen conform de wettelijke definitie⁴¹, als om mensen die gebruik maken van zogenaamde ‘tussenvoorzieningen’ die formeel geen beschermd wonen zijn maar een vorm van beschermd thuis; beide worden thans door de centrumgemeenten gefinancierd vanuit het macrobudget beschermd wonen. Inmiddels zijn, zoals hierboven gemeld, ongeveer 14.500 cliënten uitgestroomd van beschermd wonen naar de Wlz. Er zijn thans nog ongeveer 24.500 cliënten die vanuit de Wmo 2015 worden ondersteund. Dat betreft mensen met in beginsel perspectief op herstel en waar beschermd thuis mogelijk een passende vorm van ondersteuning kan zijn. In totaal is het aantal cliënten beschermd wonen (zowel Wmo 2015 als degenen die zijn overgegaan naar de Wlz) in 2022 ongeveer gelijk aan het aantal cliënten in 2015. De transitie naar een beschermd thuis is dus nog onverminderd actueel. De beoordeling welke vorm van ondersteuning het meest passend is, betreft individueel maatwerk.

De Afdeling stelt terecht dat ten tijde van het uitbrengen van het advies nog geen overeenstemming over het verdeelmodel is bereikt. Inmiddels heeft de VNG op 10 december 2021, na consultatie van de gemeenten, een advies uitgebracht over het nieuwe verdeelmodel voor beschermd wonen.⁴² De inhoud luidt dat gemeenten kunnen instemmen met het ontwikkelde verdeelmodel voor beschermd wonen en het in dat kader voorgestelde ingroeipad.

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

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

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

Voldoende beschikbare sociale (huur)woningen

De Afdeling stelt dat er een gebrek is aan voldoende beschikbare (sociale) woningen en andere

³⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2021/09/21/uitwerking-overgangsregeling-integratie-uitkering-beschermd-wonen-versie-september-2021-incl-nacalculatie-wlz>.

⁴⁰ Bijlage bij brief van 2 december 2021 (Kamerstukken II 2021/2022, 34 104, nr. 346.)

⁴¹ Bij beschermd wonen conform de wettelijke definitie gaat het om wonen in een instelling waarbij de cliënt geen woonlasten betaalt en om deze reden de hoge intramurale eigen bijdrage betaalt.

⁴² Brief VNG aan de Minister van BZK van 10 december 2021: <https://vng.nl/nieuws/gemeenten-geven-positief-advies-over-nieuw-verdeelmodel-bw>.



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

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

Er zal een geleidelijke verschuiving plaatsvinden wat betreft de aard (van beschermd wonen naar beschermd thuis) en de locatie (van centrumgemeenten naar woningen in alle gemeenten) van de benodigde woonruimte. Een deel van de cliënten die nu nog woonruimte in een instelling heeft, zal zelfstandig gaan wonen. Daarvoor zijn meer zelfstandige woningen nodig. Beschermd wonen-voorzieningen waaraan geen behoefte meer is, kunnen mogelijk ingezet worden voor andere doelgroepen. Aan de toename van het aantal zelfstandige woningen wordt gewerkt door middel van de Nationale Woon- en Bouwagenda en het interbestuurlijke programma 'Een thuis voor iedereen'. Het streven is dat er tot en met 2030 900.000 woningen nieuw gebouwd worden, waarvan 250.000 sociale huurwoningen. Via het programma 'Een thuis voor iedereen' wordt ervoor gezorgd dat er specifiek voldoende woonruimte komt voor aandachtsgroepen, waaronder mensen die uitstromen uit beschermd wonen.

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

Zoals ik in mijn brief van 12 oktober 2022⁴³ heb aangegeven, kan de krapte op de woningmarkt een vertraging van de transitie naar een beschermd thuis betekenen – verschillend per gemeente en regio – maar dat laat onverlet dat inwoners die al zelfstandig wonen en in hun eigen woning kunnen worden ondersteund, direct voordeel hebben van de beoogde transitie.

Uit onderzoek door KPMG⁴⁴ blijkt dat er inderdaad wachtlijsten voor beschermd wonen zijn, mede veroorzaakt door problemen bij de uitstroom uit beschermd wonen, met name het tekort aan sociale huurwoningen. Er worden in het onderzoek ook andere oorzaken genoemd, echter niet een eventueel gebrek aan financiële middelen bij gemeenten. De doordecentralisatie en de invoering van het woonplaatsbeginsel kan een bijdrage leveren aan het oplossen van het probleem van de stagnerende uitstroom van cliënten uit beschermd wonen. De bedoeling van de transitie is immers dat niet voornamelijk centrumgemeenten zich inspannen voor de uitstroom uit beschermd wonen en het zorgen voor geschikte woonruimte voor de doelgroep, maar dat alle gemeenten zich daarvoor gaan inspannen. In paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader toegelicht.

Opbouw gemeentelijke expertise

De samenwerking tussen gemeenten in het kader van de NvO is tevens gericht op de opbouw van gemeentelijke en regionale expertise bij de uitvoering van beschermd wonen en de transitie naar een beschermd thuis. In de voortgangsrapportage van 16 december 2021⁴⁵ is toegelicht hoe gemeenten daarbij worden ondersteund. Het Transitieteam Beschermd Thuis ondersteunt sinds oktober 2021 regio's bij de implementatie, zij kunnen gebruikmaken van adviseurs. Ondersteuningsvragen richten zich op samenwerkingsafspraken in het kader van de NvO tussen gemeenten, onder andere rond de geplande invoering van het objectieve verdeelmodel, het vormgeven van inkoopafspraken en spreiding en ambulantisering van voorzieningen. Het Expertteam Weer Thuis ondersteunt gemeenten, woningcorporaties en instellingen bij het maken van (prestatie)afspraken over huisvestingsvraagstukken. Het Ketenbureau i-Sociaal Domein helpt gemeenten bij de invoering van het woonplaatsbeginsel. Daarnaast werken de VNG, de Ministeries van VWS en BZK, en partners als Valente, de Nederlandse ggz en MIND momenteel aan een inhoudelijke werkagenda.

⁴³ Kamerstukken II 2022/23, 29 325, nr. 137.

⁴⁴ KPMG Advisory N.V., Rapportage Wachttijden beschermd wonen, 8 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 29 325, nr. 121, bijlage, p. 24.

⁴⁵ Kamerstukken II 2021/22, 29 325, nr. 130.



b. Regionale samenwerking

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

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

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt in artikel I, onderdeel F, van het gewijzigd voorstel van wet een verdergaande samenwerking tussen gemeenten voorgeschreven. In het voorgestelde derde lid van artikel 2.6.1 Wmo 2015 wordt vastgelegd dat colleges samenwerken met betrekking tot beschermd wonen. In paragraaf 7.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zijn de redenen voor verplichte regionale samenwerking nader uiteengezet en wordt ingegaan op de waarborgen voor voldoende regionale samenwerking.

Ook is naar aanleiding van het advies van de Afdeling in artikel I, onderdeel F, van het gewijzigd voorstel van wet opgenomen dat, indien dat voor de beschikbaarheid van bepaalde vormen van beschermd wonen aangewezen is, colleges verplicht gezamenlijk die beschermd wonen-voorzieningen moeten inkopen. Bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) kunnen vormen van beschermd wonen worden aangewezen waarvoor de verplichte gezamenlijke inkoop in ieder geval geldt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 7.4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting alsmede naar het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting. Belangrijk in dit verband is dat op voorhand niet wordt uitgegaan van het wegvallen van specifieke (specialistische en schaarse) voorzieningen. Het uitgangspunt blijft beleidsvrijheid voor gemeenten. Het vaststellen van een AMvB is een middel voor het Rijk om – als stok achter de deur – maatregelen te kunnen nemen om samenwerking tussen gemeenten op onderdelen te verplichten.

Ik deel de mening van de Afdeling dat bij schaarse landelijke specialistische voorzieningen voor beschermd wonen extra aandacht nodig is voor de continuïteit van de dienstverlening. Uit onderzoek blijkt dat er vijf landelijke instellingen zijn die specialistisch beschermd wonen leveren aan in totaal ongeveer 100 cliënten. Zoals ik in de voortgangsrapportage MO/BW van 16 december 2021⁴⁶ heb verwoord, is tussen Rijk en gemeenten afgesproken dat zeer specialistisch beschermd wonen – dat voor de onderscheiden doelgroepen slechts op één plek in Nederland wordt geboden -, landelijk zal worden georganiseerd door de VNG.

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

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

4. Gevolgen woonplaatsbeginsel voor burger en gemeenten

a. Gevolgen voor de burger

In de wet zoals deze nu luidt wordt een verzoek om beschermd wonen behandeld door de gemeente tot wie de cliënt⁴⁷ [RED: noot 26] zich wendt.⁴⁸ [RED: noot 27] In de praktijk is dat meestal de gemeente waarin hij woont (of als dakloze verblijft), maar in sommige gevallen zal hij meteen aankloppen bij de

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

⁴⁷ In de praktijk zal een verzoek vaak worden gedaan door een mantelzorger of behandelend arts namens de cliënt.

⁴⁸ Artikel 1.2.1, aanhef en onderdeel b, WMO 2015.



gemeente waarin een voor hem geschikte instelling voor beschermd wonen staat. Dit beginsel van landelijke toegankelijkheid wordt nu afgeschaft.⁴⁹ [RED: noot 28] Kort gezegd regelt het voorstel dat voortaan de gemeente waar iemand woont verantwoordelijk is. Een uitzondering op dit beginsel wordt gemaakt voor de situaties waarin iemand verblijft in een instelling voor beschermd wonen, een instelling voor gezondheidszorg of een penitentiaire instelling.⁵⁰ [RED: noot 29] Volgens de toelichting blijft het basisprincipe dat bij de verstrekking van beschermd wonen de beste plek voor de cliënt voor herstel het uitgangspunt is.⁵¹ [RED: noot 30]

Het woonplaatscriterium en de uitzonderingen daarop zijn bedoeld om de financiële lasten evenwichtiger te verdelen tussen centrumgemeenten en de overige gemeenten. Vanuit het oogpunt van de cliënt wordt het echter ingewikkelder. Op dit moment kan de cliënt aankloppen bij de gemeente die de meest geschikte zorg in huis heeft; dat vergroot de kans dat hij die zorg ook krijgt. In het voorstel is dat niet meer mogelijk. Daar komt bij dat nog niet zeker is dat de gemeenten de zorg die zij moeten gaan ontwikkelen, binnen afzienbare tijd hebben georganiseerd. De cliënt moet dus bij een gemeente aankloppen die de geschikte zorg zelf misschien nog niet in huis heeft; en hij kan zich niet rechtstreeks wenden tot de gemeente die de noodzakelijke zorg wel beschikbaar heeft.

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

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

Volgens de toelichting zijn er nu regelmatig discussies tussen gemeenten over de vraag welke gemeente het beschermd wonen zou moeten verstrekken en financieren. Dat kan leiden tot vertraging bij het verstrekken van de voorziening.⁵² [RED: noot 31] De toelichting maakt niet volstrekt duidelijk dat met de voorgestelde wetwijzing een einde aan die discussie tussen gemeenten komt. De Afdeling acht die duidelijkheid wel noodzakelijk omdat het bij beschermd wonen veelal gaat om mensen die snel zorg nodig hebben. Door tijdverloop kan hun situatie snel verslechteren. De Afdeling adviseert in de toelichting de benodigde duidelijkheid op dit voor het voorstel wezenlijke onderdeel alsnog te bieden. Overwogen zou kunnen worden om vast te leggen dat de gemeente tot wie iemand zich wendt inhoudelijk op het verzoek beslist en de uiteindelijk verantwoordelijke gemeente daarvan de kosten draagt.⁵³ [RED: noot 32] Van een eventuele discussie tussen gemeenten wie verantwoordelijk is op grond van het woonplaatsbeginsel, heeft de cliënt dan geen last.

b. Gevolgen voor de gemeenten

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

- *Voor beschermd wonen is een cliënt aangewezen op de gemeente van herkomst, maar voor alle andere voorzieningen (bijstand of WMO-voorzieningen zoals rolstoel of scootmobiel) op de gemeente waarin hij woont.⁵⁴ [RED: noot 33] Dat doorkruist het idee van integrale cliëntenbehandeling uit de WMO 2015, die juist van belang is bij cliënten die met meer problemen kampen*
- *Het woonplaatsbeginsel is een van de centrale begrippen in het stelsel van basisregistraties en wordt toegepast in de (grootschalige en automatische) doorgifte van persoonsgegevens tussen overheidsorganisaties, waarbij van de authenticiteit van dit gegeven wordt uitgegaan. Het is niet uit te sluiten dat het formuleren van uitzonderingen op dit centrale begrip de registratie complexer maakt en het risico vergroot op onjuiste toepassing ervan. Deze doorgifte kan daarmee onvoorzienbare en onwenselijke gevolgen hebben.⁵⁵ [RED: noot 34]*
- *De gemeente waarin een instelling voor beschermd wonen is gevestigd kan het zicht verliezen op*

⁴⁹ Gewijzigd artikel 1.2.1, aanhef en onderdeel b, in combinatie met voorgesteld artikel 1.2.1a, WMO 2015.

⁵⁰ Wettelijk gezien is het woonadres de plek waar iemand – kort gezegd – over een bepaalde periode het vaakst overnacht (artikel 1.1, onderdeel o, onder 1°, van de Wet basisregistratie personen).

⁵¹ memorie van toelichting, paragraaf 3.

⁵² Memorie van toelichting, paragraaf 3.

⁵³ Zie bijvoorbeeld artikel 42, tweede lid, Participatiewet.

⁵⁴ Uitvoeringstoets VNG, 6 oktober 2020, kenmerk TISB/U202000787, p. 28–30.

⁵⁵ Ongevraagd advies over digitalisering van de Afdeling advisering van 31 augustus 2019, W04.18.0230, Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 557, punt 3.3. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving dient in bijzondere wetten zoveel mogelijk te worden aangesloten bij de definities uit de wetten inzake de basisregistraties (Aanwijzing 5.31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).



de cliënten die niet uit de eigen gemeente afkomstig zijn en op de veiligheidsrisico's die zulke cliënten kunnen vormen. Dat kan bovendien onpraktisch zijn bij het inkopen van plaatsen in die instelling, maar ook bij het huisvestingsbeleid.⁵⁶ [RED: noot 35]

- Woningcorporaties stellen woningen aan de gemeente beschikbaar voor cliënten die uit een voorziening voor beschermd wonen komen onder de voorwaarde dat bijvoorbeeld een cliënt na uitstroom nog voor een bepaalde periode begeleiding accepteert. Deze lokale afspraken zouden moeten worden meegenomen bij de plaatsing van een cliënt door een andere herkomstgemeente.⁵⁷ [RED: noot 36]
- De eigen bijdragen die cliënten betalen, en die door het (landelijk georganiseerde) CAK worden geïnd, komen niet altijd bij de juiste gemeente terecht.⁵⁸ [RED: noot 37]

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

a. Gevolgen voor de burger

De doelstelling van dit wetsvoorstel is – zoals hierboven in paragraaf 2 beschreven – een transitie van beschermd wonen naar beschermd thuis om op die manier de burger in een zo vroeg mogelijk stadium en zoveel mogelijk thuis of in de eigen woonplaats te kunnen ondersteunen. De gewijzigde verantwoordelijkheidssystematiek beoogt dan ook primair een financiële prikkel te geven aan gemeenten om de transitie van beschermd wonen naar beschermd thuis daadwerkelijk vorm te geven. Het neemt het financiële voordeel weg dat gemeenten nu hebben van het onderbrengen van beschermd wonen-cliënten in een andere gemeente. En het stimuleert gemeenten om te investeren in preventie en in de kwaliteit van de ambulante ondersteuning. Het gaat – anders dan de Afdeling hier als uitgangspunt lijkt te hanteren – dus uitdrukkelijk om meer dan alleen het evenwichtiger verdelen van de financiële lasten tussen gemeenten. Het gaat ook om het creëren van een systematiek die maximaal bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling van de transitie: mensen zoveel mogelijk in hun eigen woning of woonplaats te ondersteunen. Die transitie kan alleen worden bereikt indien de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen ook zoveel mogelijk wordt gekoppeld aan het woonadres (behoudens enkele concreet in het wetsvoorstel omschreven uitzonderingen) van betrokkene. In de memorie van toelichting is dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling zowel in de inleiding als in paragraaf 3, waarin de doelen van het wetsvoorstel worden beschreven, nog benadrukt.

De gewijzigde verantwoordelijkheidssystematiek lijkt op het eerste gezicht voor de cliënt op onderdelen ingewikkelder dan de huidige systematiek op basis waarvan een ingezetene van Nederland zich tot een gemeente naar keuze kan wenden. Dit is in werkelijkheid echter niet het geval.

De huidige systematiek leidt namelijk niet automatisch ertoe dat de gemeente naar keuze het beschermd wonen verstrekt. In de huidige situatie wordt immers aansluiting gezocht bij de gemeente waar de kans op herstel voor de cliënt het grootst is. Daardoor worden cliënten door de aanmeldgemeente menigmaal doorverwezen naar andere gemeenten die naar hun mening beter daarin kunnen voorzien. Omdat bij deze discussies ook een financieel belang speelt, bestaat bovendien het gevaar van afschuifgedrag en vertraging voor de cliënt. In paragraaf 6 van de memorie van toelichting is de achtergrond van deze discussies duidelijker tot uitdrukking gebracht. Dergelijke discussies tussen gemeenten over welke gemeente verantwoordelijk is, zullen zich onder het voorgestelde systeem naar verwachting niet meer voordoen. Het aanknopingspunt voor het vaststellen van de verantwoordelijke gemeente zal immers niet langer zijn de – voor discussie vatbare – beste plek voor herstel, maar de ingevolge dit wetsvoorstel aangewezen gemeente. De cliënt meldt zich bij die ingevolge het wetsvoorstel aangewezen gemeente (veelal zal dat de eigen gemeente zijn waar de cliënt zijn woonplaats heeft en zich soms al eerder heeft gemeld voor ondersteuning) en daarna is het verder aan die gemeente om na te gaan of zij inderdaad bevoegd is en zo niet, uit te zoeken welke gemeente wel bevoegd is en onverwijld de melding aan die gemeente door te sturen. De op grond van het wetsvoorstel verantwoordelijke gemeente bepaalt vervolgens op basis van het onderzoek wat de beste plek is voor herstel en legt dat vast in de beschikking. In dat opzicht wint het nieuwe met dit wetsvoorstel beoogde systeem aan helderheid en is voor de cliënt, sneller dan in de huidige systematiek, duidelijk welke gemeente verantwoordelijk is voor beschermd wonen.

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

⁵⁶ Uitvoeringstoets VNG, p. 33–34.

⁵⁷ Uitvoeringstoets VNG, p. 35.

⁵⁸ Artikelen 2.1.4a en 2.1.4b WMO 2015. Uitvoeringstoets VNG, p. 14.



dige verantwoordelijkheidstoedeling voor beschermd wonen.

Zo heb ik opdracht gegeven het voorgestelde woonplaatsbeginsel en de daarop geldende uitzonderingen uit te werken in een praktische Handreiking woonplaatsbeginsel beschermd wonen. Naast een stappenplan op basis waarvan de verantwoordelijke gemeente kan worden vastgesteld, voorbeelden en achtergronden, wordt in de handreiking ook de uit de wet voortvloeiende opdracht aan gemeenten benadrukt om onverwijld hun bevoegdheid vast te stellen, en bij ontbreken daarvan de melding onverwijld door te zenden aan de wel verantwoordelijke gemeente.⁵⁹ De handreiking is begin 2022 door het Ketenbureau i-Sociaal Domein aan een praktijktoets onderworpen. De toets richtte zich met name op de vraag of in alle gevallen duidelijk kon worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen. Bij die praktijktoets hebben gemeentebesturen de handreiking op verschillende casus toegepast, daarbij is de handreiking helder en goed toepasbaar gebleken en kon bij alle gevallen worden vastgesteld welke gemeente verantwoordelijk is. In paragraaf 7.3 van de gewijzigde memorie van toelichting is een verwijzing opgenomen naar deze handreiking. De handreiking is uiteraard nog een concept en kan pas in een later stadium worden geactualiseerd en vastgesteld.

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

Mocht ondanks het bovenstaande tussen gemeenten onderling toch verschil van mening ontstaan over de verantwoordelijkheid voor een cliënt, dan kunnen de gemeenten zich wenden tot een geschillencommissie die op initiatief van de VNG is ingesteld. De taakbeschrijving in de reglementen van deze commissie wordt aangevuld met de toepassing van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen. Deze brede commissie behandelt ook geschillen met betrekking tot toepassing van het woonplaatsbeginsel Jeugd en met betrekking tot de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang. Naast gemeenten kunnen ook zorgaanbieders zich wenden tot deze geschillencommissie, als zij er niet uitkomen met de betreffende gemeente(n).⁶⁰ Geschillen die zich tussen gemeenten kunnen voordoen op basis van de voorgestelde artikelen 1.2.1, onderdeel b, en 1.2.1a van de Wmo 2015 zullen tot de bevoegdheid van de commissie gaan behoren. De commissie brengt doorgaans binnen vier weken advies uit aan de betrokken gemeenten. Daarnaast kunnen gemeenten in een uiterst geval op grond van artikel 136 van de Grondwet een domiciliegeschil aanhangig maken bij de Kroon. Het ligt echter in de rede dat gemeenten zich in eerste instantie wenden tot de laagdrempelige geschillencommissie, die met haar specifieke deskundigheid in staat is op korte termijn te adviseren.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heb ik de mogelijkheid onderzocht om – conform artikel 42 van de Participatiewet – hangende een dergelijk domiciliegeschil een maatregel te creëren, inhoudende dat de gemeente bij wie de cliënt zich meldt de melding onderzoekt en vervolgens op de aanvraag beslist, terwijl de uiteindelijk bevoegde gemeente het beschermd wonen uitvoert en de kosten draagt. Een dergelijk systeem blijkt echter niet passend in geval van beschermd wonen en tevens ontbreken nut en noodzaak voor een dergelijke regeling. In de eerste plaats bestaat er een wezenlijk verschil in gemeentelijke beleidsvrijheid tussen het verstrekken van een uitkering krachtens de Participatiewet en het verstrekken van de maatwerkvoorziening beschermd wonen. Voor deze laatste voorziening geldt voor gemeenten een ruime beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop zij het beschermd wonen vormgeven. Daarmee is – anders dan bij een financiële prestatie als het verstrekken van bijstand – een besluit van één gemeente ten aanzien van beschermd wonen niet zomaar overdraagbaar aan en uitvoerbaar door een andere gemeente. In de tweede plaats zijn er, in tegenstelling tot een domiciliegeschil inzake een uitkering op grond van de Participatiewet tussen gemeenten, alternatieven voorhanden.

Voor zover de cliënt verblijft in de thuissituatie kan hij in deze thuissituatie (extra) worden ondersteund met maatwerkvoorzieningen. Voor zover de cliënt de thuissituatie heeft verlaten kan hij in aanmerking komen voor opvang. Zowel voor maatwerkvoorzieningen als voor opvang blijven de thans geldende bevoegdheidscriteria gelden, en daarin kan dus worden voorzien door de gemeente die daarvoor

⁵⁹ Artikel 2:3 Awb, en artikel 2.3.2, eerste lid, Wmo 2015.

⁶⁰ <https://vng.nl/artikelen/commissie-geschillen-landelijke-toegankelijkheid-beschermd-wonen-en-maatschappelijke-opvang>



thans ook bevoegd is. De cliënt blijft dus niet verstoken van ondersteuning. In de derde plaats zal voornoemde geschillencommissie zo spoedig mogelijk – in de praktijk meestal binnen vier weken – een eventueel geschil beslechten, waardoor een eventueel geschil geen langdurige vertraging oplevert.

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

b. Gevolgen voor de gemeenten

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

Een doorkruising van de integrale cliëntenbehandeling door gemeenten is alleen aan de orde bij cliënten waar de herkomstgemeente niet dezelfde gemeente is als waar de cliënt beschermd gaat wonen. In dat geval heeft de cliënt inderdaad onvermijdelijk te maken met twee gemeenten, namelijk de gemeente die voor de verwachte duur van het beschermd wonen een beschikking afgeeft en de gemeente die gedurende de duur van het beschermd wonen moet zorgen voor andere (maatwerk-)voorzieningen zoals vervoersvoorzieningen en bijstand. In een dergelijke situatie gelden enige mitigerende factoren. Een deel van die voorzieningen voor een cliënt met beschermd wonen maakt veelal al onderdeel uit van de verstrekking beschermd wonen, zoals begeleiding, maaltijd en schoonmaak, zodat de cliënt daarvoor geen aparte voorziening hoeft te ontvangen. Voorts geldt dat de gevolgen van een mogelijk beroep op twee gemeenten kunnen worden gemitigeerd door de overlegbepaling in de NvO⁶¹ op grond waarvan gemeenten voorafgaand aan plaatsing in beschermd wonen overleg voeren, mede met het oog op eventuele andere gemeentelijke voorzieningen waaraan de cliënt behoefte heeft.⁶²

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

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

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

Over de opmerking van de Afdeling dat een gemeente waar de instelling is gevestigd, het zicht op cliënten zou kunnen verliezen die niet uit de eigen gemeente afkomstig zijn. Allereerst is de gemeente die de aanbieder heeft gecontracteerd verantwoordelijk voor het toezicht en het algemene herstelproces van de client.⁶³ Dit is geregeld in de Wmo 2015 en de huidige praktijk. Dat geldt evenzeer als de aanbieder in een andere gemeente is gevestigd. Verder heeft de aanbieder een eigen rol om te acteren op veiligheidsrisico’s (o.a. contact met politie, veiligheidshuis, gemeentelijk buurtwerk).

De Afdeling is van mening dat lokale afspraken over voorwaarden waaronder woningcorporaties woningen beschikbaar stellen aan cliënten die uitstromen uit een voorziening voor beschermd wonen, ook moeten worden meegenomen bij de plaatsing van een cliënt door een andere herkomstgemeente.

⁶¹ Zie resolutie Norm voor opdrachtgeverschap, pag. 7: <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-met-de-norm-voor-opdrachtgeverschap>.

⁶² De overlegbepaling is door de VNG in overleg met andere partijen nader uitgewerkt en de Commissie ZJO van de VNG heeft een positief advies daarover uitgebracht aan de algemene ledenvergadering in het kader van de definitieve vaststelling door de ALV medio 2023. De overlegbepaling is in de concept-handreiking woonplaatsbeginsel opgenomen (pagina 25 t/m 28). In het kader van de overlegbepaling zullen gemeenten op twee momenten overleg voeren; de eerste maal is dat gericht op het beschermd wonen, het tweede overleg vindt plaats ruim voorafgaand aan het tijdstip van uitstroom uit beschermd wonen en heeft betrekking op de condities voor verder herstel, waaronder de beschikbaarheid van een woning. Vindplaats: <https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/concept-handreiking-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen-versie-15-12-21.pdf>.

⁶³ Het begrip ‘aanbieder’ is gedefinieerd in de Wmo 2015 en aan de aanbieder worden naast contractuele eisen ook algemene eisen gesteld en bevoegdheden toegekend. Zie o.a. de hoofdstukken 3 en 5 van de Wmo 2015.



Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de voorwaarde dat een cliënt voor een bepaalde periode begeleiding accepteert. Dat is ingevolge het wetsvoorstel nog steeds mogelijk en betreft uiteraard individueel maatwerk. Bij de twee bovengenoemde overlegmomenten tussen twee gemeenten op basis van de overlegbepaling in de NvO worden afspraken tussen cliënt, gemeenten, instelling en woningcorporaties gemaakt om ervoor te zorgen dat er sprake is van een soepele en goed voorbereide overgang zodat de cliënt in een eigen woonruimte verder kan herstellen en kan participeren in de samenleving. Onderdeel van die afspraken kan zijn dat, indien dat in het individuele geval nodig is, vanuit de woningcorporatie aan het verstrekken van woonruimte de voorwaarde wordt gesteld dat de cliënt na uitstroom nog voor een bepaalde periode begeleiding accepteert. De overlegbepaling in de NvO biedt voor het maken van dergelijke afspraken bij uitstek een goede bedding en vormt een stevige verbetering van de huidige situatie.

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

In de huidige werkwijze is het niet mogelijk om bij bovenregionale plaatsingen (een plaatsing door een centrumgemeente in een instelling in een gemeente in een andere regio) de eigen bijdrage aan de juiste centrumgemeente af te dragen. Bij een bovenregionale plaatsing plaatst centrumgemeente A een cliënt in een instelling in de regio van centrumgemeente B. Hoewel centrumgemeente A verantwoordelijk is voor de cliënt en de kosten betaalt, kan het CAK de eigen bijdrage van deze cliënt momenteel niet aan haar afdragen. Dit komt doordat in de huidige ICT-systemen een woonplaatstoets is ingebouwd, die bepaalt aan de hand van de postcode van het BRP-adres van de cliënt welke centrumgemeente de afdracht ontvangt. In het geval van bovenregionale plaatsingen is dat dus niet de centrumgemeente die het beschermd wonen financiert. In verband met de voorgenomen invoering van het woonplaatsbeginsel heb ik aan het CAK een uitvoeringstoets gevraagd.⁶⁴ Het CAK heeft in de uitvoeringstoets aangegeven verschillende technische aanpassingen te moeten doorvoeren in verband met het woonplaatsbeginsel, waaronder het in gebruik nemen van de iEb-standaard voor gegevensuitwisseling rond de eigen bijdrage voor beschermd wonen. Met deze aanpassingen wordt het bij een bovenregionale plaatsing mogelijk om de eigen bijdrage af te dragen aan de herkomstgemeente. De woonplaatstoets wordt uit de huidige ICT-systemen gehaald, en per 1 januari 2023 kunnen alle gemeenten cliënten in het kader van de eigen bijdrage aanmelden bij het CAK, waarbij ze kunnen aangeven aan welke gemeente de eigen bijdrage moet worden afgedragen. Op basis daarvan is het CAK in staat de eigen bijdrage aan de juiste gemeente af te dragen. In paragraaf 8.1 van de gewijzigde memorie van toelichting zijn de gevolgen voor gemeenten aangevuld met het bovenstaande.

5. Conclusie

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

De Afdeling acht het een reëel risico dat door onvoldoende duidelijkheid over de benodigde financiën en onvoldoende regionale samenwerking het aanbod (specialistische) voorzieningen voor beschermd wonen in gevaar komt. De Afdeling acht dit ongewenst vanwege de kwetsbare doelgroep die het betreft. Voorkomen moet worden dat een voorziening die nu relatief goed loopt, onnodig op het spel wordt gezet.

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

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

⁶⁴ De uitvoeringstoets CAK is als bijlage meegezonden bij de brief van 16 april 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 128).



verplichte landelijke regeling om de beschikbaarheid daarvan te waarborgen.

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

Aangezien het wetsvoorstel vanuit het perspectief van de burger en dat van de uitvoerbaarheid voor gemeenten indringende bezwaren en vragen oproept, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel nog niet in procedure te brengen voordat hieraan tegemoet is gekomen.

Het advies van de Afdeling over onderhavig wetsvoorstel dateert van 28 april 2021. Mijn ambtsvoorganger heeft bij brief van 16 december 2021⁶⁵ aan de Tweede Kamer medegedeeld de indiening van het wetsvoorstel woonplaatsbeginsel beschermd wonen en van het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling bij de Tweede Kamer als de verantwoordelijkheid van het nieuwe kabinet te zien. Ik heb naar aanleiding van de door de Afdeling geconstateerde aandachtspunten en risico's door een ambtelijke werkgroep een aantal scenario's laten uitwerken. Op basis daarvan heeft op 30 juni 2022 bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten plaatsgevonden. De resultaten daarvan heb ik in de brief van 12 oktober 2022⁶⁶ aan de Tweede Kamer uiteengezet. In het voorgaande heb ik aangegeven hoe de door de Afdeling genoemde aandachtspunten en risico's zo goed mogelijk kunnen worden ondervangen.

Terecht concludeert de Afdeling dat op het moment van het uitbrengen van het advies er nog geen duidelijkheid was over de benodigde financiën en de VNG nog geen advies over het nieuwe verdeelmodel had uitgebracht. Die duidelijkheid is er nu wel en de VNG heeft inmiddels ingestemd met het nieuwe verdeelmodel en het (geleidelijke) ingroeipad. Ten aanzien van de krappe woningmarkt is aangegeven welke maatregelen in het algemeen, maar ook specifiek ten aanzien van aandachtsgroepen (als onderhavige kwetsbare doelgroep), worden genomen. Daarbij hebben inwoners die al zelfstandig wonen en in hun eigen woning kunnen worden ondersteund, in ieder geval direct voordeel van de beoogde transitie. Gemeenten en hun samenwerkingspartners kunnen er zo nodig voor kiezen de transitie van beschermd wonen naar een beschermd thuis enigszins te temporiseren.

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

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

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

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

⁶⁵ Kamerstukken II 2021/22, 29 325, nr. 130.

⁶⁶ Kamerstukken II 2022/23, 29 325, nr. 137.



6. Medebetrokkenheid Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Zoals de Afdeling onlangs heeft uitgesproken verdient het aanbeveling wetten die de decentrale overheden rechtstreeks raken mede te laten ondertekenen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze Minister is immers in het bijzonder verantwoordelijk voor de positie van de gemeenten en waakt over de samenhang in het rijksbeleid ten opzichte van de gemeenten.⁶⁷ [RED: noot 38]

In dit wetsvoorstel gaat het in het bijzonder om de financiële verhoudingen en het Gemeentefonds, en om het bevorderen van de samenhang in de regiovorming.⁶⁸ [RED: noot 39]

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

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

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

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

8. Overige wijzigingen

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

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

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

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

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

⁶⁷ Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen van 24 maart 2021, W04.20.0440, Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 97, punt 4.

⁶⁸ Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen van 24 maart 2021, W04.20.0440, Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 97, punt 5b.



Advies Raad van State

No. W13.20.0497/III

's-Gravenhage, 28 april 2021

Aan de Koning

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

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

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

De Afdeling acht het een reëel risico dat door onvoldoende duidelijkheid over de benodigde financiën en onvoldoende regionale samenwerking het aanbod (specialistische) voorzieningen voor beschermd wonen in gevaar komt. De Afdeling acht dit ongewenst vanwege de kwetsbare doelgroep die het betreft. Bovendien moet worden voorkomen dat een voorziening die nu relatief goed loopt, onnodig op het spel wordt gezet.

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

Gelet hierop zet de Afdeling vraagtekens bij de keuze die in het voorstel wordt gemaakt om regionale samenwerking op dit specifieke beleidsterrein niet dwingend voor te schrijven. Wat betreft het zeer beperkte aantal specialistische voorzieningen voor beschermd wonen ligt bovendien een verplichte landelijke regeling eerder in de rede om de beschikbaarheid daarvan te kunnen waarborgen.

Daarnaast acht de Afdeling het noodzakelijk dat de cliënt niet de gevolgen draagt van eventuele onduidelijkheid tussen gemeenten over de interpretatie van het woonplaatsbeginsel. Ten slotte adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de wijze waarop antwoord wordt gegeven op verschillende uitvoeringsvragen over de gevolgen van het woonplaatsbeginsel.

Aangezien het wetsvoorstel vanuit het perspectief van de burger en dat van de uitvoerbaarheid voor gemeenten indringende bezwaren en vragen oproept, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel nog niet in procedure te brengen voordat hieraan tegemoet is gekomen.

1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de WMO 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het bieden van een maatwerkvoorziening bestaande uit beschermd wonen.¹ Beschermd wonen is bedoeld voor mensen die als gevolg van psychische of psychosociale problemen niet in staat zijn om zelfstandig te wonen. Zij hebben vaak ernstige psychische aandoeningen, beperkingen in cognitief functioneren, lichamelijke of zintuiglijke handicaps, verslavingsproblemen. Meestal zijn er ook complexe psychosociale problemen, zoals armoede en schulden, dreigende huisuitzetting of dakloosheid, geen werk, huiselijk geweld. Zij hebben beschermde woonplekken nodig in een accommodatie of instelling in combinatie met informele steun, maatschappelijke ondersteuning en ambulante begeleiding en behandeling.

¹ Artikel 1.2.1, onderdeel b, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (WMO 2015).



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

De landelijke toegankelijkheid van beschermde woonvoorzieningen bleef echter wel geborgd. De WMO 2015 regelt namelijk dat wie beschermd wonen nodig heeft, zich daarvoor bij elke gemeente kon melden.² Achtergrond van deze bepaling was dat de behoefte aan beschermd wonen geen belemmering moet worden om zich elders te kunnen vestigen. Uitgangspunt van beschermd wonen is bovendien dat de beste plek wordt gevonden voor herstel van de cliënt. Dit kan zijn in een andere gemeente bijvoorbeeld vanwege specifiek specialistisch aanbod van beschermd wonen, of omdat er sprake is van een negatief sociaal netwerk in de woongemeente.

Bij de uitvoering van de verantwoordelijkheid van gemeenten is aanvankelijk gekozen voor een tijdelijke constructie. Deze sloot aan bij de feitelijke situatie waarbij 43 centrumgemeenten via een decentralisatie-uitkering middelen ontvangen voor de uitvoering van beschermd wonen voorzieningen. De centrumgemeente heeft de regie voor beschermd wonen.³ Een deel van het beschermd wonen wordt verzorgd door 4 of 5 landelijke instellingen, die elk zodanig gespecialiseerd zijn en zo'n klein aantal cliënten hebben (ongeveer 100 in totaal), dat het niet voor de hand ligt die zorg te spreiden over meer dan één instelling.⁴

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in 2015 een commissie opdracht gegeven om te onderzoeken hoe beschermd wonen structureel het beste door de gemeenten kan worden uitgevoerd (doordecentralisatie). Deze commissie adviseert⁵ meer zelfstandige woonplekken in de wijk beschikbaar te maken, met meer flexibele ondersteuning en begeleiding en een beperkter aantal intramurale woonplekken. Dit vergt echter wel een duurzame samenwerking op regionaal niveau, aldus de commissie.⁶ Daarnaast adviseert de commissie een objectief verdeelmodel te hanteren in plaats van een historisch ontwikkeld verdeelmodel.

In juli 2019 heeft een door de VNG ingesteld expertiseteam tien bouwstenen geformuleerd voor de doordecentralisatie. De VNG, BZK en VWS hebben afgesproken dat hierop voldoende voortgang moet zijn gemaakt om per 1 januari 2022 te kunnen starten met de doordecentralisatie van het beschermd wonen en de implementatie van het nieuwe objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen.⁷ Uit de meest recente voortgangsbrief blijkt dat tijdens het bestuurlijk overleg van 7 december 2020 VNG, BZK en VWS hebben geconcludeerd dat voldoende invulling is gegeven aan het advies van het expertiseteam. Uitzondering hierop is echter het nieuwe verdeelmodel met bijbehorend ingroei-pad. Besloten is daarom het ingroei-pad en de inwerkingtreding van het voorliggende voorstel uit te stellen tot 1 januari 2023.⁸

2. Inhoud van het voorstel

Volgens de toelichting heeft de uitvoering door centrumgemeenten geleid tot een ongelijke spreiding van de voorzieningen voor beschermd wonen over de regio's en gemeenten. De regeling van landelijke toegankelijkheid houdt deze situatie in stand. Ingezetenen melden zich in veel gevallen aan bij de centrumgemeenten waar voorzieningen voor beschermd wonen zijn. Als cliënten uitstromen, blijven ze vaak in de centrumgemeente wonen met als gevolg een groter beroep op de sociale woningmarkt, eventuele uitkeringen en WMO-voorzieningen. Andere gemeenten dan centrumgemeenten hebben op dit moment dan ook geen financiële prikkel om zelf te voorzien in lichtere vormen van beschermd wonen, maar hebben er financieel belang bij dat een ingezetene zich meldt bij een centrumgemeente (afschuifgedrag).⁹

Doel van het wetsvoorstel is om lichtere vormen van beschermd wonen in de eigen gemeenten te ontwikkelen: meer gericht op ambulante begeleiding en op preventie, dicht bij de burger. Alle gemeenten moeten beschermd wonen gaan aanbieden. Dit gaat gepaard met een doordecentralisatie

² Artikel 1.2.1, aanhef en onderdeel b, WMO 2015.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr.34, p. 123.

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

⁵ *Van beschermd wonen, naar een beschermd thuis*, Advies Commissie Toekomst beschermd wonen, november 2015.

⁶ Idem, paragraaf 6.2.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr.126.

⁸ Idem.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.



van de middelen van centrumgemeenten naar de overige gemeenten. En er komt een objectief verdeelmodel van de Rijksbekostiging, dat geleidelijk, in tien jaarlijkse stappen (vanaf 2023), wordt ingevoerd.¹⁰

Deze objectieve verdeling houdt rekening met feitelijke omstandigheden van gemeenten en het aantal kenmerken dat een indicatie vormt voor de diverse kosten voor beschermd woonplekken die gemeenten moeten maken gelet op hun lokale omstandigheden. In dat model wordt er ook rekening mee gehouden dat sommige gemeenten beschikken over gespecialiseerde vormen van beschermd wonen, of dat er op hun grondgebied penitentiaire inrichtingen of psychiatrische instellingen staan: daarin wonen vaker mensen die in aanmerking komen voor beschermd wonen.¹¹

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

3. Randvoorwaarden voor doordecentralisatie

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

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

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

a. Financiële tekorten gemeenten

Het voorstel beoogt te bereiken dat gemeenten meer in zullen zetten op zelfstandig wonen met begeleiding. Ook is het de bedoeling dat gemeenten meer intramurale plekken voor beschermd wonen in de eigen gemeente zullen realiseren. Dat betekent dat gemeenten deze relatief dure vorm van zorg, waarbij sprake is van wonen in een instelling of accommodatie,¹⁴ voor een beperkt aantal inwoners zullen moeten realiseren wil de doelstelling van het voorstel worden bereikt. Tegelijkertijd zullen intramurale voorzieningen in de centrumgemeenten moeten worden afgebouwd.

Deze doelstelling moet worden gezien tegen de achtergrond van financiële tekorten bij gemeenten bij de uitvoering van taken in het sociale domein.¹⁵ In 2015, bij de drie grote decentralisaties in het sociale domein – Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning (waaronder beschermd wonen) en

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 12.

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

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr.3, paragraaf 1.4.

¹³ Zie Commissie-Dannenberg en Kamerstukken II 2019/20, 25 424, nr. 544; *De cliënt (de)centraal*. Gevolgen van de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel voor mensen die beschermd (willen) gaan wonen, AEF Den Haag: 2020 (AEF-onderzoek); Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 124, zie ook de CPB policy brief: *Decentrale bekostiging beschermd wonen*, augustus 2019 (CPB policy brief) en de rapportage van het Expertteam VNG MO-BW-BG: https://vng.nl/files/vng/brieven/2019/attachments/bijlage_1_-_advies_expertiseteam_mobwbg.pdf.

¹⁴ Zie de definitie van beschermd wonen, artikel 1.1.1., eerste lid, vierde opsommingstekens, WMO 2015.

¹⁵ Zie ook: *Gemeenten in de knel*. Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningen niveau, Cebeon, april 2021.



Participatiewet – is een aanzienlijke bezuiniging doorgevoerd.¹⁶ Daarnaast is de vraag naar beschermd wonen na 2015 toegenomen, en is er een groot tekort aan goedkope huisvesting en andere uitstroommogelijkheden, die ertoe leiden dat cliënten langer in een instelling voor beschermd wonen blijven en er aanzienlijke wachttijden zijn ontstaan.¹⁷

De VNG concludeert dat de invoering van het woonplaatsbeginsel niet leidt tot structurele meerkosten of besparingen voor de gemeentelijke uitvoering. De VNG maakt daarbij echter wel een voorbehoud en wijst erop dat het woonplaatsbeginsel moet worden gezien in een complexe en sterk veranderde context. De uitvoerbaarheid van het voorstel wordt beïnvloed door de doordecentralisatie, het objectief verdeelmodel en de overheveling naar de Wet langdurige zorg, aldus de VNG. Inmiddels is echter duidelijk dat over het verdeelmodel en het ingroeipad nog geen overeenstemming is bereikt.¹⁸

In samenhang hiermee wijst de Afdeling erop dat in het objectieve verdeelmodel rekening zal worden gehouden met de feitelijke omstandigheden in de gemeenten en de kenmerken die een indicatie vormen van de te maken kosten. Ook zal er rekening worden gehouden met de opbouw van intramurale voorzieningen in regiogemeenten. Uit de toelichting blijkt echter niet dat het ingroeipad en het objectieve verdeelmodel ook rekening houden met andere mogelijke effecten van het voorstel. In het bijzonder wat betreft de afbouw van intramurale voorzieningen in centrumgemeenten (desinvestering), alsmede de toename van ambulante begeleiding in de gemeenten (die niet langer valt onder beschermd wonen).

De Afdeling acht duidelijkheid over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel noodzakelijk voordat het voorstel in werking treedt. Op deze manier weten gemeenten of en zo ja, op welke wijze, zij verantwoord invulling kunnen geven aan de verantwoordelijkheden die zij op grond van het woonplaatsbeginsel krijgen.

b. Regionale samenwerking

De toelichting onderkent terecht dat niet in elke gemeente specialistische voorzieningen aanwezig zullen zijn en dat gemeenten daarvoor op regionaal niveau zullen moeten samenwerken. Naar verwachting zal dit echter niet alleen gelden voor de specialistische voorzieningen, maar ook voor voorzieningen voor beschermd wonen in gemeenten die slechts enkele inwoners hebben die daarvan gebruik zullen maken. In kleine gemeenten zal de voorziening voor beschermd wonen immers relatief duur zijn, vanwege de beperkte schaal waarop deze voorziening moet worden aangeboden.

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

Wel kunnen op grond van de WMO 2015 zo nodig regio's worden aangewezen waarvoor geldt dat samenwerking verplicht wordt.²¹

De Afdeling wijst erop dat uit een onderzoek naar de stand van zaken²² blijkt dat in alle gemeenten een visie is opgesteld en dat in meer dan de helft van de regio's concrete uitvoeringsafspraken zijn gemaakt. Bovendien is in het merendeel van de regio's waar regionaal wordt samengewerkt ervoor gekozen de huidige centrale toegang te handhaven.

Tegelijkertijd liggen er nog belangrijke opgaven op het gebied van samenwerking, inrichting van het zorglandschap en het creëren van passende huisvesting, aldus het onderzoek. Een derde van de regio's heeft afspraken over budgetten, risico's en solidariteit vastgelegd. Bij de overige regio's is dat nog in ontwikkeling. Deze regio's wachten op financiële duidelijkheid over de budgetten. Daarnaast heeft ruim de helft van de regio's aangegeven dat er eerst duidelijkheid moet komen met betrekking tot onder andere het verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel, alsmede de uitstroom van GGZ-

¹⁶ Het beschermd wonen wordt door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gefinancierd door een integratie-uitkering van ongeveer 1,5 miljard euro, die in het Gemeentefonds wordt gestort (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 B, nr. 2, p. 64).

¹⁷ KPMG Advisory N.V., Rapportage Wachttijden beschermd wonen, 8 april 2020, Kamerstukken 2019/20, 29 325, nr. 121, bijlage, p. 24. De gemiddelde wachttijd bij beschermd wonen is 35 weken. In de vier grote steden ligt de gemiddelde wachttijd boven het landelijk gemiddelde en in Amsterdam is die het hoogst. Als de vier grote steden niet worden meegeteld is de wachttijd 29 weken.

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 126.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 8.1.

²⁰ Idem.

²¹ Artikel 2.6.1, tweede lid, WMO 2015.

²² Landelijke stand van het land. *Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang*, bureau HHM, oktober 2020, p. 5.



cliënten die langdurig beschermd wonen, naar de Wet langdurige zorg.²³

Verschillende partijen wijzen bovendien op het risico dat de doorcentralisatie van de middelen en het woonplaatsbeginsel ertoe kan leiden dat het specialistisch aanbod afneemt.²⁴ Centrumgemeenten zullen immers hun aanbod afbouwen. Er is onvoldoende garantie dat de overige gemeenten dit aanbod zullen overnemen, dan wel (financieel) zullen willen bijdragen aan de continuïteit en de beschikbaarheid daarvan, als zij er zelf nauwelijks gebruik van maken.

Uit de reacties op de internetconsultatie van het voorstel blijkt bovendien dat zorgaanbieders risico's zien als zij in plaats van met de centrumgemeenten met de overige gemeenten moeten gaan contracteren.²⁵ Het feit dat er sprake is van een zeer beperkte omvang van specialistische vormen van beschermd wonen vormt bovendien een sterk argument voor de noodzaak tot landelijke samenwerking voor deze vormen van beschermd wonen, omdat deze enkele zorgaanbieders anders met een veelheid van gemeenten worden geconfronteerd.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het een reëel risico dat het beperkte aanbod van voorzieningen voor beschermd wonen in gevaar komt indien de regionale samenwerking onvoldoende tot stand komt. De Afdeling acht een dergelijk risico ongewenst vanwege de kwetsbare doelgroep die het betreft. Bovendien moet worden voorkomen dat een voorziening die nu relatief goed loopt, onnodig op het spel wordt gezet.

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

4. Gevolgen woonplaatsbeginsel voor burger en gemeenten

a. Gevolgen voor de burger

In de wet zoals deze nu luidt wordt een verzoek om beschermd wonen behandeld door de gemeente tot wie de cliënt²⁶ zich wendt.²⁷ In de praktijk is dat meestal de gemeente waarin hij woont (of als dakloze verblijft), maar in sommige gevallen zal hij meteen aankloppen bij de gemeente waarin een voor hem geschikte instelling voor beschermd wonen staat. Dit beginsel van landelijke toegankelijkheid wordt nu afgeschaft.²⁸ Kort gezegd regelt het voorstel dat voortaan de gemeente waar iemand woont verantwoordelijk is. Een uitzondering op dit beginsel wordt gemaakt voor de situaties waarin iemand verblijft in een instelling voor beschermd wonen, een instelling voor gezondheidszorg of een penitentiaire instelling.²⁹ Volgens de toelichting blijft het basisprincipe dat bij de verstrekking van beschermd wonen de beste plek voor de cliënt voor herstel het uitgangspunt is.³⁰

Het woonplaatscriterium en de uitzonderingen daarop zijn bedoeld om de financiële lasten evenwichtiger te verdelen tussen centrumgemeenten en de overige gemeenten. Vanuit het oogpunt van de cliënt wordt het echter ingewikkelder. Op dit moment kan de cliënt aankloppen bij de gemeente die de meest geschikte zorg in huis heeft; dat vergroot de kans dat hij die zorg ook krijgt. In het voorstel is dat niet meer mogelijk. Daar komt bij dat nog niet zeker is dat de gemeenten de zorg die zij moeten gaan ontwikkelen, binnen afzienbare tijd hebben georganiseerd. De cliënt moet dus bij een gemeente aankloppen die de geschikte zorg zelf misschien nog niet in huis heeft; en hij kan zich niet rechtstreeks wenden tot de gemeente die de noodzakelijke zorg wel beschikbaar heeft.

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

²³ Idem, p. 4.

²⁴ Zie de CPB policy brief en het AEF-onderzoek.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 10.1, zie de reactie van Valente, de Nederlandse GGZ en MIND.

²⁶ In de praktijk zal een verzoek vaak worden gedaan door een mantelzorgverzorger of behandelend arts namens de cliënt.

²⁷ Artikel 1.2.1, aanhef en onderdeel b, WMO 2015.

²⁸ Gewijzigd artikel 1.2.1, aanhef en onderdeel b, in combinatie met voorgesteld artikel 1.2.1a, WMO 2015.

²⁹ Wettelijk gezien is het woonadres de plek waar iemand – kort gezegd – over een bepaalde periode het vaakst overnacht (artikel 1.1, onderdeel o, onder 1°, van de Wet basisregistratie personen).

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.



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

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

b. Gevolgen voor de gemeenten

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

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

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

5. Conclusie

De doordecentralisatie van beschermd wonen naar gemeenten en de invoering van het woonplaatsbeginsel passen bij de beleidsmatige uitgangspunten die destijds ten grondslag lagen aan de WMO 2015. Tegelijkertijd kleven er aan deze doordecentralisatie risico's. Om deze risico's te ondervangen, dienen de randvoorwaarden voor de doordecentralisatie op orde te zijn. Dit klemt te meer nu het hier gaat om een doelgroep die voor een van de meest essentiële levensbehoeften noodgedwongen van

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

³² Zie bijvoorbeeld artikel 42, tweede lid, Participatiewet.

³³ Uitvoeringstoets VNG, 6 oktober 2020, kenmerk TISB/U202000787, p. 28–30.

³⁴ Ongevraagd advies over digitalisering van de Afdeling advisering van 31 augustus 2019, W04.18.0230, Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 557, punt 3.3. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving dient in bijzondere wetten zoveel mogelijk te worden aangesloten bij de definities uit de wetten inzake de basisregistraties (Aanwijzing 5.31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

³⁵ Uitvoeringstoets VNG, p. 33–34.

³⁶ Uitvoeringstoets VNG, p. 35.

³⁷ Artikelen 2.1.4a en 2.1.4b WMO 2015. Uitvoeringstoets VNG p. 14.



beschermd wonen gebruik moet maken. Uit de toelichting blijkt niet dat voornoemde risico's, afdoende zijn ondervangen om de transitie verantwoord mogelijk te maken.

De Afdeling acht het een reëel risico dat door onvoldoende duidelijkheid over de benodigde financiën en onvoldoende regionale samenwerking het aanbod (specialistische) voorzieningen voor beschermd wonen in gevaar komt. De Afdeling acht dit ongewenst vanwege de kwetsbare doelgroep die het betreft. Voorkomen moet worden dat een voorziening die nu relatief goed loopt, onnodig op het spel wordt gezet.

De Afdeling adviseert daarom te komen tot een minder vrijblijvende aanpak waarbij van doordecentralisatie pas sprake kan zijn als een regio kan aantonen dat aan de noodzakelijke randvoorwaarden wordt voldaan en is vastgesteld dat de continuïteit van de voorzieningen niet in gevaar komt en zal komen. De Afdeling overweegt hierbij dat de tot nu toe opgedane ervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein uitwijzen dat de praktijk weerbarstiger is dan destijds is voorzien. Gelet hierop zet de Afdeling vraagtekens bij de keuze die in het voorstel wordt gemaakt om (boven)regionale samenwerking op dit specifieke beleidsterrein nu niet dwingend voor te schrijven. Voor het zeer beperkte aantal specialistische voorzieningen voor beschermd wonen adviseert de Afdeling te voorzien in een verplichte landelijke regeling om de beschikbaarheid daarvan te waarborgen.

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

Aangezien het wetsvoorstel vanuit het perspectief van de burger en dat van de uitvoerbaarheid voor gemeenten indringende bezwaren en vragen oproept, adviseert de Afdeling het wetsvoorstel nog niet in procedure te brengen voordat hieraan tegemoet is gekomen.

6. Medebetrokkenheid Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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

In dit wetsvoorstel gaat het in het bijzonder om de financiële verhoudingen en het Gemeentefonds, en om het bevorderen van de samenhang in de regiovorming.³⁹

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

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

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

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

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

³⁸ Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen van 24 maart 2021, W04.20.0440, Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 97, punt 4.

³⁹ Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen van 24 maart 2021, W04.20.0440, Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 97, punt 5b.



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

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



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 houdende de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen in te voeren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1.1, eerste lid, wordt in de alfabetische volgorde een begripsomschrijving ingevoegd, luidende:

- *woonadres*: woonadres als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel o, van de Wet basisregistratie personen;.

B

In artikel 1.2.1, onderdeel b, wordt 'te verstrekken door het college van de gemeente tot welke hij zich wendt' vervangen door 'te verstrekken door het college van de gemeente waar hij zijn woonadres heeft'.

C

Na artikel 1.2.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1.2.1a

1. Indien uit feiten en omstandigheden, inlichtingen van de ingezetene daaronder begrepen, blijkt dat op de ingezetene een omstandigheid als bedoeld in de onderdelen a tot en met d van toepassing is, dan wordt het beschermd wonen, in afwijking van artikel 1.2.1, aanhef en onderdeel b, verstrekt door het in het betreffende onderdeel aangewezen college.
 - a. Ingeval aan de ingezetene eerder beschermd wonen is verstrekt en er minder dan twaalf maanden zijn verstreken sinds het eindigen van dat beschermd wonen, wordt het beschermd wonen verstrekt door het college van de gemeente dat laatstelijk beschermd wonen heeft verstrekt.
 - b. Ingeval de ingezetene zijn woonadres heeft bij een bij ministeriële regeling aangewezen instelling en voor zover hij niet meer dan vijf onafgebroken jaren zijn woonadres heeft gehad bij in die regeling aangewezen instellingen, wordt het beschermd wonen verstrekt door het college van de gemeente waar de ingezetene zijn woonadres had onmiddellijk voorafgaand aan het woonadres bij een of meerdere instellingen.
 - c. Ingeval de ingezetene geen woonadres heeft maar in de afgelopen vijf jaren wel een woonadres heeft gehad, wordt het beschermd wonen verstrekt door het college van de gemeente waar de ingezetene laatstelijk zijn woonadres had.
 - d. Ingeval de ingezetene in de afgelopen vijf jaren geen woonadres heeft gehad, zijn woonadres meer dan vijf onafgebroken jaren bij een of meerdere instellingen als bedoeld in onderdeel b heeft gehad of bij het woonadres een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 2.26 van de Wet basisregistratie personen, wordt het beschermd wonen verstrekt door het college van de gemeente tot welke de ingezetene zich wendt.
2. Ingeval op een ingezetene zowel de omstandigheid, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, als een omstandigheid als bedoeld in het eerste lid, onderdelen b tot en met d, van toepassing is, dan wordt het beschermd wonen verstrekt door het college van de gemeente, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a.



D

Voor artikel 5.1.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.1.a1

1. Het college is bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens van de ingezetene, waaronder gegevens over gezondheid en gegevens van strafrechtelijke aard, die noodzakelijk zijn voor de beoordeling of het college gehouden is een maatwerkvoorziening ten behoeve van beschermd wonen te verstrekken op grond van de artikelen 1.2.1, aanhef en onderdeel b, of 1.2.1a.
2. Het college is de verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking, bedoeld in het eerste lid.

E

Voor artikel 5.2.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.2.a1

Het college is bevoegd persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid en gegevens van strafrechtelijke aard, die het college heeft verkregen in het kader van de beoordeling, bedoeld in de artikelen 1.2.1, aanhef en onderdeel b, en 1.2.1a, te verstrekken aan een ander college, voor zover deze noodzakelijk zijn in het kader van de beoordeling als bedoeld in voornoemde bepalingen, door dat andere college.

F

In artikel 5.2.9, eerste lid, wordt 'als bedoeld in de artikelen 5.2.1 tot en met 5.2.5' vervangen door 'als bedoeld in de artikelen 5.2.a1 tot en met 5.2.5'.

ARTIKEL II

Ten aanzien van een melding van en een onderzoek naar een behoefte aan beschermd wonen in de zin van artikel 2.3.2, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, een aanvraag om een maatwerkvoorziening ten behoeve van beschermd wonen in de zin van artikel 2.3.5, eerste lid, onderdeel b, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en een bezwaar of beroep dat is gericht tegen een besluit op voornoemde aanvraag, die is gedaan respectievelijk is ingesteld voor de inwerkingtreding van deze wet, blijft de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 gelden zoals deze luidde onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle Ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

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

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

Om de beoogde ontwikkeling te realiseren is naast de doordecentralisatie van middelen ook aanpassing van de Wmo 2015 noodzakelijk, zodanig dat niet langer de gemeente tot welke een ingezetene van Nederland zich wendt, maar de gemeente waar de ingezetene woonachtig is, verantwoordelijk wordt voor het verstrekken van beschermd wonen (woonplaatsbeginsel). Dit wetsvoorstel geeft hieraan uitvoering. Daarbij is aansluiting gezocht bij het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet.³

Voor een goed begrip van dit voorstel zij tot slot het volgende over de werking en terminologie van de Wmo 2015 opgemerkt. Als gezegd kan aan een ingezetene beschermd wonen worden verstrekt. Beschermd wonen kan worden verstrekt nadat door of vanwege de ingezetene bij de gemeente een melding is gedaan. Een melding kan alleen worden gedaan bij een gemeente die ten aanzien van deze ingezetene gehouden is beschermd wonen te verstrekken.⁴ Een ingezetene door of namens wie een melding is gedaan of aan wie beschermd wonen is verstrekt, wordt in de Wmo 2015 aangeduid als 'cliënt'.⁵

2. Achtergrond

Het beleggen van de uitvoering van beschermd wonen bij de centrumgemeenten vanaf 2015 was bedoeld als tijdelijk.⁶ In 2015 heeft op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) de Commissie-Dannenberg een toekomstvisie geformuleerd voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang: 'Van beschermd wonen naar beschermd thuis'. De toekomstvisie gaat uit van sociale inclusie voor alle inwoners en houdt een geleidelijke transformatie in van de huidige ongelijk gespreide intramurale voorzieningen naar meer preventie en meer – en meer gevarieerde – lokale voorzieningen voor de eigen inwoners, waaronder meer mogelijkheden voor ambulante ondersteuning. Deze toekomstvisie is door zowel gemeenten als Rijk omarmd en had en heeft breed maatschappelijk draagvlak.⁷ Onderdeel van het advies van de Commissie-Dannenberg betreft de invoering van een objectief verdeelmodel en doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen van de centrumgemeenten naar alle gemeenten.

In 2019 heeft een zogenaamd Expertiseteam MO-BW-BG van de VNG een advies uitgebracht voor een zorgvuldige (financiële) doordecentralisatie van beschermd wonen teneinde de continuïteit van ondersteuning en zorg te borgen voor inwoners van alle gemeenten. Het Expertiseteam adviseert om

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

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

³ Stb. 2020, 78. Deze wet is overigens nog niet in werking getreden.

⁴ In praktijk vallen de vaststelling van de verantwoordelijke gemeente en de gemeente waar de melding kan worden gedaan, doorgaans samen. In juridisch opzicht is echter sprake van te onderscheiden procedures.

⁵ Artikel 1.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 841, nr. 34, p. 123–124.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29 325, nr. 80 e.v.



tot een objectieve verdeling van de middelen over alle gemeenten te komen. Een dergelijke objectieve verdeling voorziet alleen in middelen voor beschermd wonen voor de eigen inwoners van de gemeenten. Om deze reden adviseerde het Expertiseteam dat, indien de cliënt in een andere gemeente beschermd gaat wonen dan in de herkomstgemeente, de herkomstgemeente moet meebetalen aan deze voorziening. Het Expertiseteam zag daarvoor twee mogelijkheden: in de vorm van een kostenverrekening tussen gemeenten onderling of door middel van invoering van het woonplaatsbeginsel, zodat voor beschermd wonen de gemeente waar de ingezetene woont verantwoordelijk is, en niet meer de gemeente tot wie de ingezetene zich wendt.

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

3. Probleembeschrijving en doelen van het wetsvoorstel

Vanaf de inwerkingtreding van de Wmo 2015 zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor beschermd wonen maar voeren de centrumgemeenten voor de regiogemeenten het beschermd wonen uit. De voorzieningen voor beschermd wonen waren en zijn ongelijk verspreid over regio's en over gemeenten.⁹ Ook indien beschermd wonen door centrumgemeenten in de praktijk in een andere vorm wordt verstrekt, zoals begeleid wonen waar de cliënt zelf huurt en ambulante begeleiding beschikbaar is, is betere spreiding over gemeenten van belang. In een deel van de gemeenten is sprake van overcapaciteit aan voorzieningen voor beschermd (en begeleid) wonen in relatie tot de lokale vraag, in een aantal andere gemeenten zijn relatief weinig of geen voorzieningen voor deze doelgroep.

In de Wmo 2015 is geregeld dat ingezetenen bij alle gemeenten kunnen aankloppen als zij aanspraak willen maken op beschermd wonen. In de praktijk dienen ingezetenen veelal een aanvraag in bij de gemeente waar voorzieningen voor beschermd wonen aanwezig zijn. De ongelijke spreiding betekent dat cliënten uit gemeenten waar geen of weinig voorzieningen gevestigd zijn, naar een voorziening in een andere gemeente verhuizen om beschermd te kunnen wonen. Zodra cliënten uitstromen uit beschermd wonen, blijven zij vaak in de gemeente wonen waar de voorziening gevestigd is en waar ze vaak een sociaal netwerk hebben opgebouwd. Dat betekent dat die gemeenten niet alleen onevenredige belasting op het gebied van beschermd wonen ervaren, maar – door deze uitstroom – ook ten aanzien van de vaak toch al gespannen lokale (sociale) woningmarkt, (eventuele) uitkeringen en ambulante ondersteuning op grond van de Wmo 2015.

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

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

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

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



Uit recent onderzoek van Significant naar de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen en de maatschappelijke opvang blijkt daarnaast dat in de uitvoeringspraktijk een knelpunt is dat er regelmatig discussies tussen gemeenten zijn over wat de beste plek voor herstel voor een cliënt is en, daarmee samenhangend, welke gemeente het beschermd wonen zou moeten verstrekken en financieren.¹⁰ Dat kan leiden tot vertraging bij het verstrekken van de voorziening.

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

- Ervoor zorgen dat de gemeente waar iemand zijn woonplaats in de zin van het wetsvoorstel heeft, verantwoordelijk is voor het verstrekken van beschermd wonen, ook wanneer een inwoner in een instelling in een andere gemeente beschermd gaat wonen.
- Hiermee ervoor zorgen dat alle gemeenten een prikkel hebben voor het realiseren van een transformatie naar meer preventie en meer – en meer gevarieerde – lokale voorzieningen voor de eigen inwoners, in lijn met de toekomstvisie van de Commissie-Dannenbergh. Het gaat daarbij zowel om beschermd wonen als om preventie, passende woonruimte met ambulante ondersteuning na uitstroom uit beschermd wonen én ambulante ondersteuning in de thuissituatie.
- Hiermee wordt naar verwachting een onevenredige financiële belasting van gemeenten met relatief veel beschermd wonen-voorzieningen voorkomen.
- Basisprincipe hierbij blijft dat bij de verstrekking van beschermd wonen de beste plek voor de cliënt voor herstel het uitgangspunt is, en dat kan zowel in de woonplaatsgemeente als in een andere gemeente zijn. Dit wordt uiteraard altijd in overleg met de cliënt bepaald.

4. Instrumentkeuze, overwogen varianten en gehanteerde criteria

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

Doorslaggevend voor Rijk en gemeenten is dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning, zoals bedoeld in de toekomstvisie van de Commissie-Dannenbergh. Op de meeste criteria scoort daarnaast het woonplaatsbeginsel beter dan kostenverrekening. Het wettelijk regelen van een kostenverrekening tussen gemeenten stuit bovendien op het bezwaar dat daarmee het beginsel van de gemeentelijke autonomie wordt aangetast. Het alternatief om kostenverrekening via een convenant tussen gemeenten te regelen vereist allereerst (blijvende) instemming van alle gemeenten en betekent ook aantasting van het budgetrecht van de gemeenteraad. De variant van kostenverrekening is daarom niet wenselijk.

5. Onderliggende beleidstheorie

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

Met dit wetsvoorstel wordt – in combinatie met de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten en de invoering van het objectief verdeelmodel – het algemene uitgangspunt van de Wmo 2015, namelijk dat de gemeente verantwoordelijk is voor de

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



inwoners van de gemeente, ook van toepassing voor de inwoners die behoefte hebben aan beschermd wonen. De verantwoordelijkheid voor beschermd wonen is immers de verantwoordelijkheid van alle gemeenten, en dit wetsvoorstel is het sluitstuk om te bereiken dat alle gemeenten zorgen voor een passende lokale zorginfrastructuur voor deze doelgroep.

6. Landelijke toegankelijkheid beschermd wonen

Het belang van landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen dient onverlet te blijven, maar niet op dezelfde wijze als dat nu is geregeld, namelijk dat een ingezetene zich tot een gemeente naar keuze kan wenden en die gemeente dan verantwoordelijk is voor beschermd wonen. Dit systeem heeft als gezegd een niet bedoeld en ongewenst bijeffect, namelijk dat gemeenten een beperkte prikkel ervaren om te zorgen voor preventie en lokale beschermd wonen-voorzieningen. De ongelijke spreiding van voorzieningen beschermd wonen blijft daarmee in stand en daarmee wordt de feitelijke toegankelijkheid van beschermd wonen beperkt. In de uitvoeringspraktijk krijgt thans de landelijke toegankelijkheid vorm door middel van een onderzoek waarin de gemeente nagaat wat de beste 'beschermd wonen-plek' voor de cliënt is om te herstellen, met inachtneming van de wens van de cliënt. Ook na invoering van het woonplaatsbeginsel blijft het uitgangspunt dat de cliënt terecht komt op de plek waar de kans op herstel het grootste is en dat de wensen van de cliënt hierin worden meegenomen.

Dat na elke melding, zoals ook nu reeds praktijk is, er een zorgvuldig onderzoek moet plaatsvinden naar een passende vorm van ondersteuning, ligt al vast in de Wmo 2015 en behoeft geen nadere regelgeving.¹¹ Wel zij er in dit kader nogmaals nadrukkelijk op gewezen dat, waar voor de meeste Wmo-voorzieningen het evident is dat de ondersteuning plaatsvindt in de woonplaats, bij beschermd wonen tevens moet worden onderzocht wat de beste plek is voor de cliënt om te herstellen. Voor een aanzienlijk aantal gevallen zal dat vermoedelijk de woonplaats zijn. Naarmate de transformatie van beschermd wonen vordert en steeds meer gemeenten beschikken over (voldoende, passende) lokale voorzieningen, zullen cliënten naar verwachting steeds vaker ook in de eigen woongemeente terecht kunnen. Bij een aantal cliënten zal evenwel de beste oplossing een plek in een instelling voor beschermd wonen zijn in een andere gemeente dan de woonplaatsgemeente. Factoren die daarbij een rol spelen zijn onder meer de wens en motivatie van de cliënt en het sociaal netwerk van de cliënt. Verder zijn er soms contra-indicaties voor de cliënt om te herstellen in de woonplaats, bijvoorbeeld als een cliënt zich wil ontworstelen aan een crimineel of door drugsgebruik gekenmerkt sociaal netwerk.

Het probleem van de discussies tussen (centrum)gemeenten over welke plek de meeste kans biedt op herstel en daarmee samenhangend de vraag welke gemeente verantwoordelijk is en dus moet betalen, is als gevolg van deze wetswijziging niet meer aan de orde: de woonplaatsgemeente is in beginsel verantwoordelijk voor beschermd wonen voor haar inwoners, ongeacht of de cliënt in zijn woonplaats of in een andere gemeente beschermd gaat wonen. De bepaling van de beste plek voor herstel wordt daardoor niet langer belast door het vraagstuk wie betaalt. De verwachting is dat, als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel gecombineerd met de gefaseerde doordecentralisatie van de middelen naar alle gemeenten, de keuzemogelijkheden voor de cliënt geleidelijk toenemen en dat de cliënt in toenemende mate beschermd kan gaan wonen op de plek waar de kans op herstel het grootst is. Uiteraard betekent dit niet dat in alle gemeenten dezelfde variëteit aan voorzieningen mogelijk is. Dat geldt met name voor specialistische voorzieningen. Bij de gemeenten met relatief lage inwonertallen zal naar verwachting ook niet altijd de schaal aanwezig zijn voor een klassieke beschermd wonen-voorziening. In dat geval kan in samenwerking met andere gemeenten wel worden voorzien in een voorziening zo dicht mogelijk bij de woonplaats van de cliënten.

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

7. Werking van het woonplaatsbeginsel

7.1 Hoofregel: woonplaatsbeginsel

Op grond van de huidige Wmo 2015 wordt – kort gezegd – aan een ingezetene van Nederland beschermd wonen verstrekt door de gemeente tot wie de ingezetene zich wendt.¹² Op grond van dit wetsvoorstel wordt voor de verstrekking van beschermd wonen primair verantwoordelijk de gemeente waar de ingezetene zijn woonadres heeft (hiermee wordt het woonplaatsbeginsel bedoeld). Het gaat

¹¹ Artikel 2.3.2 van de Wmo 2015.

¹² Artikel 1.2.1, aanhef, en onderdeel b, van de Wmo 2015.



daarbij om het woonadres in de zin van de Wet basisregistratie personen (hierna: Wet BRP). Op grond van de Wet BRP moeten burgers die volgens die wet als ingezetene worden beschouwd, met een adres in een gemeente in de basisregistratie personen zijn ingeschreven.¹³ Het woonadres is een zogenaamd authentiek gegeven in de zin van de Wet BRP.¹⁴ Dit betekent dat het bestuursorgaan (i.c. de gemeente) bij de vervulling van zijn taak van dit gegeven uitgaat.

De basisregistratie personen in de zin van de Wet BRP is niet altijd *up to date*. Dit komt omdat de actualiteit van de bij personen geregistreerde adressen voor het grootste deel afhangt van aangiften van inschrijving van ingezetenen. Die hebben de verplichting om aangifte van hun adreswijziging te doen, maar dat gebeurt in de praktijk niet altijd.¹⁵ Toch is ervoor gekozen de gegevens in de basisregistratie personen voor het woonplaatsbeginsel leidend te laten zijn. Gemeenten moeten er immers op toezien dat burgers hun aangifteplicht vervullen. Als gegevens in de basisregistratie personen niet juist zijn, dan moeten gemeenten handhavend optreden, onderzoek doen naar het feitelijk adres van burgers en aangifteverzuim en de adresgegevens ambtshalve aanpassen, na gedegen onderzoek.

Nadat duidelijk is welke gemeente gehouden is het beschermd te verstrekken, kan bij deze gemeente een melding worden gedaan ten behoeve van beschermd wonen en volgt het reguliere Wmo-proces.¹⁶ Dit betekent dat de gemeente onderzoek verricht naar de behoefte aan beschermd wonen (onderzoeksfase). Na afronding van het onderzoek, kan beschermd wonen worden aangevraagd (aanvraagfase). Op basis van de aanvraag besluit de gemeente over het verstrekken van beschermd wonen.¹⁷

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat als een gemeente zich niet verantwoordelijk acht voor de verstrekking van beschermd wonen, deze gemeente een schriftelijk verzoek hiertoe onverwijld doorzendt naar de – volgens die gemeente – wel bevoegde gemeente. Ook de ingezetene wordt hierover geïnformeerd.¹⁸

7.2 Uitzonderingen op de hoofdregel

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

7.2.1 De ingezetene heeft recentelijk beschermd gewoond

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

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat deze regeling ook geldt voor cliënten van wie de beschikking voor beschermd wonen voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is afgegeven en na inwerkingtreding eindigt. Zij hebben dus de garantie dat bij een vervolgaanvraag (binnen twaalf maanden) dezelfde gemeente verantwoordelijk blijft voor het beschermd wonen.

¹³ In artikel 1.1, onderdeel o, subonderdeel 1, van de Wet BRP is bepaald dat het woonadres het adres is waar de betrokkene woont, of, indien sprake is van wonen op meer dan één adres, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten. In artikel 1.1, onderdeel o, subonderdeel 2, van de Wet BRP is bepaald dat als een betrokkene geen adres heeft als bedoeld in sub 1, dat het dan gaat om het adres waar de betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten.

¹⁴ Artikel 1.7, eerste lid, van de Wet BRP, in verbinding met artikel 2 van het Besluit basisregistratie personen.

¹⁵ Artikelen 2.38 en 2.39 van de Wet BRP.

¹⁶ Zoals eerder opgemerkt vallen de vaststelling van de verantwoordelijke gemeente en de gemeente waar de melding kan worden gedaan, in praktijk doorgaans samen. In juridisch opzicht is echter sprake van te onderscheiden procedures. Uit de Wmo 2015 volgt immers dat alleen bij een gemeente die verantwoordelijk is voor het verstrekken van maatschappelijke ondersteuning, een melding kan worden gedaan.

¹⁷ Artikelen 2.3.2 en 2.3.5 van de Wmo 2015.

¹⁸ Artikel 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht.



7.2.2 De ingezetene heeft zijn woonadres in een instelling

Het wetsvoorstel regelt ten tweede dat voor een ingezetene die, op het moment van het kenbaar maken van de behoefte aan beschermd wonen, zijn woonadres heeft in een bij ministeriële regeling aangewezen instelling, de gemeente waaraan hij onmiddellijk voorafgaand aan dit verblijf zijn woonadres had, verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen. In de ministeriële regeling is het de bedoeling om instellingen aan te wijzen waarbij het verblijf niet het karakter van een woonplaats heeft (denk hierbij aan gezondheidszorginstellingen en penitentiaire instellingen). Deze instellingen worden bij ministeriële regeling aangewezen omdat in samenspraak met het veld wordt gezien welke instellingen voornoemd karakter hebben. Bovendien zijn deze instellingen geconcentreerd in een beperkt aantal gemeenten, hetgeen ertoe leidt dat zonder voorliggende wetswijziging deze gemeenten naar verwachting onevenredig worden belast qua beroep op beschermd wonen.

7.2.3 De ingezetene heeft geen woonadres

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

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

8. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

8.1 Gevolgen voor gemeenten

De centrumgemeenten voeren thans voor de regiogemeenten beschermd wonen uit. In het kader van de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten wordt de financiering van de centrumgemeenteconstructie op financieel gebied geleidelijk afgebouwd en geldt vanaf 2022 dat voor nieuwe cliënten alle gemeenten middelen ontvangen op basis van het nieuwe verdeelmodel. Deze geleidelijkheid is nodig omdat het realiseren van een meer inclusieve samenleving en de ambulantisering bij deze kwetsbare groep een proces van lange termijn is, waarbij negatieve effecten voor cliënten moeten worden voorkomen. Omdat de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen zowel nu als na de doordecentralisatie bij de gemeenten ligt, is formeel geen sprake van toename van administratieve lasten als gevolg van de doordecentralisatie. Los van de formele definitie van administratieve lasten kunnen deze, met name als gevolg van de doordecentralisatie van de middelen naar alle gemeenten, wel degelijk toenemen als alle gemeenten individueel voorzieningen zouden gaan inkopen, hetgeen zou leiden tot een toename van het aantal contracten met zorgaanbieders. Het behoort zowel thans als na de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten tot de beleidsvrijheid van gemeenten om individueel in te kopen of dat gezamenlijk te doen en daarmee het aantal contracten te beperken. Uit de regioplannen blijkt dat de ruime meerderheid van gemeenten voornemens is (financieel) samen te gaan werken, ook wat betreft de inkoop. Door middel van de Norm voor Opdrachtgeverschap (hierna: NvO; zie ook hieronder) zal samenwerking worden gestimuleerd.

Onderhavig wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de samenstelling van de groep cliënten waarvoor een gemeente verantwoordelijk is, verandert. Voorheen betrof het de ingezetenen die zich tot een gemeente wenden voor beschermd wonen. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is elke gemeente verantwoordelijk voor haar eigen inwoners. Als gesteld, hebben gemeenten thans ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel beleidsvrijheid om individueel of gezamenlijk in regioverband beschermd wonen in te kopen en dat zal mede bepalend zijn voor de uitvoeringslasten van de gemeenten. Daarnaast is het de verwachting dat gemeenten waar op dit moment weinig of geen beschermd wonen-capaciteit aanwezig is, en die individueel willen inkopen, met name in de beginperiode vaker beschermd wonen zullen moeten inkopen bij instellingen in andere gemeenten; naarmate de transformatie vordert en er meer lokale voorzieningen zijn, zal dat in mindere mate nodig zijn.

Gemeenten en Rijk hebben het advies van het Expertiseteam MO-BW-BG om te zorgen voor goede – niet vrijblijvende – samenwerking tussen gemeenten, overgenomen. De VNG heeft in dat kader een



NvO ontworpen die gericht is op samenwerking tussen gemeenten met als doelen: een zorgvuldige transformatie van het zorglandschap conform de toekomstvisie van de Commissie-Dannenbergh, continuïteit van de (specialistische) hulp en ondersteuning en beperking van de administratieve lasten.¹⁹ Onder meer zullen modelcontracten worden ontwikkeld en komt er een ondersteuningsstructuur om de doelen van de NvO te realiseren. In het kader van het bepalen wat de beste plek is voor een cliënt om te herstellen is – indien dat mogelijk in een andere gemeente dan de woonplaatsgemeente is – het belangrijk dat ook de andere gemeente wordt betrokken bij die afweging. Het gaat immers niet alleen om de beste plek om beschermd te wonen maar ook de beste plek na uitstroom uit beschermd wonen. Om deze reden is in de NvO een overlegbepaling opgenomen. Het betreft geen instemmingsvereiste, de woonplaatsgemeente is immers verantwoordelijk en neemt – in overleg met de cliënt – de beslissing. Ook is in de NvO geregeld dat gemeenten elkaar informeren als een inwoner in een andere gemeente beschermd gaat wonen.

In het onderzoek 'Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang' is in opdracht van het Ministerie van VWS door Bureau HHM in kaart gebracht hoe het in de regio's voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang staat met de uitvoeringsafspraken die voortvloeien uit het advies van de Commissie-Dannenbergh.²⁰ Hieruit blijkt dat de gemeenten in alle regio's een visie hebben opgesteld en dat in meer dan de helft van de regio's concrete uitvoeringsafspraken zijn gemaakt. De andere regio's zijn hier nog mee bezig. Zij willen eerst duidelijkheid over enkele landelijke ontwikkelingen (zoals het nieuwe verdeelmodel voor beschermd wonen) voordat de uitvoeringsafspraken definitief kunnen worden vastgesteld. Bij een groot deel van de regio's waar al afspraken zijn gemaakt, wordt de huidige constructie waarbij de inkoop en contractmanagement regionaal en in samenwerking wordt georganiseerd, gehandhaafd. Dit beperkt zowel voor gemeenten als aanbieders de administratieve lasten.

8.2 Gevolgen voor aanbieders

Het wetsvoorstel legt geen verplichtingen op aan aanbieders van voorzieningen voor beschermd wonen. In het kader van het onderzoek AEF 2020 bleek dat vaak de gevolgen van invoering van het woonplaatsbeginsel en van de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen van de centrumgemeenten naar alle gemeenten, met elkaar verward worden. Ook voor de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen geldt echter dat er formeel gezien geen gevolgen zijn voor aanbieders (de doordecentralisatie van middelen ziet immers slechts op gemeenten). Zoals in het bovenstaande is aangegeven is het om meerdere redenen van belang dat na invoering van het nieuwe verdeelmodel gemeenten blijven samenwerken, onder meer om te voorkomen dat in de praktijk het aantal contracten met aanbieders aanzienlijk zou kunnen toenemen. De geleidelijke transformatie naar meer lokale en ambulante voorzieningen heeft uiteraard ook gevolgen voor de aanbieders, zij zullen dan ook door gemeenten nauw betrokken worden bij het opstellen en uitvoeren van de regiovisies in het kader van de NvO.

8.3 Gevolgen voor ingezetenen en cliënten

Voor ingezetenen is na inwerkingtreding van het wetsvoorstel duidelijk dat ze zich in beginsel tot de gemeente moeten wenden waar ze hun woonplaats hebben. Naar verwachting komen er meer mogelijkheden voor de cliënt om – voor beschermd wonen – in zijn woonplaats te blijven wonen. De feitelijke praktijk rond de landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen verandert niet: uitgangspunt blijft de beste plek voor herstel voor de cliënt, ongeacht of de voorziening in de woonplaatsgemeente of in een andere gemeente is gelegen. Gemeenten hebben anders dan in de huidige situatie geen financieel belang meer bij de discussie over wat de beste plek voor herstel voor de cliënt is; de woonplaatsgemeente is immers doorgaans verantwoordelijk. Ook de cliëntenorganisaties zullen door gemeenten nauw betrokken worden bij het opstellen en uitvoeren van de regiovisies in het kader van de NvO.

Naar aanleiding van de motie van de leden Dik-Faber en Renkema is in opdracht van het Ministerie van VWS door AEF een praktijktoets vanuit cliëntenperspectief uitgevoerd.²¹ Deze toets heeft als doel de gevolgen in kaart te brengen die cliënten (mogelijk) gaan ondervinden bij de toegang tot en de continuïteit en beschikbaarheid van passende zorg als gevolg van de doordecentralisatie en het invoeren van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen. AEF concludeert dat met de doordecentralisatie van beschermd wonen en het woonplaatsbeginsel

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 29 325, nr. 121.

²⁰ *Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang*, Bureau HHM: 2020; Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 124.

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 25 424, nr. 544; *De cliënt (de)centraal. Gevolgen van de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel voor mensen die beschermd (willen) gaan wonen*, AEF Den Haag: 2020; Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 124.



cliënten vaker op de plaats kunnen wonen waar zij willen en waar hun netwerk is en dat bevordert hun herstel. Daarnaast worden gemeenten geprikkeld om preventieve en lichtere voorzieningen te ontwikkelen waar cliënten baat bij hebben, zodat (te) zware zorg of bijvoorbeeld een verhuizing wordt vermeden. Ook biedt de doordecentralisatie mogelijk extra kansen voor een vlottere doorstroom naar zelfstandig wonen respectievelijk de mogelijkheid om thuis te blijven wonen met ambulante begeleiding en daarmee voor herstel. Daarnaast signaleert AEF een aantal reële risico's, onder meer dat indien regiogemeenten de toegang en toewijzing van beschermd wonen zelf gaan uitvoeren, expertise moet worden opgebouwd om passende hulp en ondersteuning in te kunnen zetten, die op dit moment met name bij de centrumgemeenten aanwezig is. AEF heeft voor deze risico's maatregelen geïdentificeerd om deze risico's zo goed mogelijk te ondervangen. Daaronder vallen bijvoorbeeld een goede samenwerking tussen gemeenten bij toegang en inkoop van voorzieningen, het benutten van de bestaande deskundigheid en het versterken van de positie van de cliënt, specifiek voor de toegang van beschermd wonen. Uit het onderzoek 'Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang' blijkt dat van de regio's waar al afspraken zijn gemaakt rond de toegang, het merendeel ervoor gekozen heeft de huidige centrale toegang te handhaven. Daarbij is ook aandacht voor het vergroten van de kennis over de doelgroep bij regiogemeenten.

8.4 Gevolgen voor gegevensverwerking

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

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

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

De gegevensverwerking en -verstrekking wordt in de artikelsgewijze toelichting uitgebreid uiteengezet (onderdelen D tot en met F).

Op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) adviseert de Autoriteit persoonsgegevens (hierna: Ap) over nieuwe wetgeving die gaat over de verwerking van persoonsgegevens.²² De Ap heeft op 3 december 2020 advies uitgebracht over een concept van dit wetsvoorstel. Het advies luidt dat de Ap geen opmerkingen over het concept heeft. Overigens is op grond van voortschrijdend inzicht de toelichting bij de bepalingen die zien op gegevensverwerking, ten opzichte van het concept dat bij de Ap is ingediend, aangescherpt. Van inhoudelijke wijzigingen is geen sprake.

9. Gevolgen voor de regeldruk

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

²² Artikel 36, vierde lid, van de AVG.



10. Consultatie, advies en uitvoeringstoets VNG

10.1 Internetconsultatie

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

De VNG geeft in zijn reactie aan erkentelijk te zijn voor de zorgvuldige wijze waarop de VNG en de gemeenten bij de totstandkoming van het wetsvoorstel betrokken zijn. De VNG geeft aan dat met name de centrumgemeenten zich zorgen maken over de consequenties van de doordecentralisatie en in het verlengde daarvan van de invoering van het woonplaatsbeginsel. De VNG geeft aan dat daaraan is tegemoetgekomen door de bestuurlijke afspraak tussen het Ministerie van VWS, het Ministerie van BZK en de VNG dat de doordecentralisatie van middelen in een periode van tien jaar zal plaatsvinden en het woonplaatsbeginsel alleen betrekking heeft op nieuwe cliënten (zij die vanaf de inwerkingtreding van dit voorstel zijn aangewezen op beschermd wonen). Dit laatste stond volgens de VNG niet duidelijk in de consultatieversie van de toelichting. Gemeenten verwachten dat in de regiogemeenten vooral nieuwe varianten en lichtere vormen van beschermd wonen zullen ontstaan en dat het essentieel is om te komen tot structurele niet vrijblijvende samenwerking om – tegen de achtergrond van verhuizing van een deel van de huidige beschermd wonen-populatie naar de Wet langdurige zorg – de beschikbare intramurale beschermd wonen plekken zo goed mogelijk te verdelen.²³ De VNG bepleit de ontwikkelingen in de praktijk zorgvuldig te monitoren.

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

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

Valente, de Nederlandse ggz en MIND hebben een gezamenlijke en zeer uitgebreide reactie gestuurd. Stichting Werkplaats COMO heeft deze reactie onderschreven. Deze partijen benadrukken dat ze vanaf het begin de visie op beschermd wonen van de Commissie-Dannenberg hebben omarmd.

Wel betwijfelen deze partijen of het doel van het wetsvoorstel, namelijk een prikkel voor gemeenten voor het realiseren van meer en meer gevarieerde lokale voorzieningen en meer sociale inclusie van ggz-cliënten, wel wordt bereikt. Volgens deze partijen was een vergelijkbare prikkel beoogd met de invoering van de Wmo 2015 en ze constateren dat door gemeenten maar in zeer beperkte mate ambulante voorzieningen zijn opgebouwd. Ook wordt betwijfeld of bij bepaalde gemeenten wel overcapaciteit is. Zij wijzen erop dat een zekere schaalgrootte nodig is voor een beschermd wonen-voorziening, veelal minimaal 24 plekken. En dat een aantal randvoorwaarden voor sociale inclusie, zoals genoemd door de Commissie-Dannenberg, zoals betaalbare woningen en flexibele begeleiding, nog onvoldoende zijn gerealiseerd.

De regering wijst, met betrekking tot de constatering dat door gemeenten slechts in beperkte mate ambulante voorzieningen zijn opgebouwd, erop dat met betrekking tot de doelgroep beschermd wonen vanaf 2015 tot nu de middelen alleen verstrekt zijn aan de centrumgemeenten en niet aan alle gemeenten. Het is dan ook niet redelijk om van alle gemeenten te verwachten dat zij al ambulante voorzieningen voor deze doelgroep zouden creëren. Zowel door de Commissie-Dannenberg als in het onderzoek AEF 2020 en in de uitvoeringstoets van de VNG wordt geconcludeerd dat er wel degelijk een ongelijke spreiding is van beschermd wonen-voorzieningen over gemeenten. Onderdeel van de

²³ Stb. 2019, 428.



analyse van de Commissie-Dannenberg alsook genoemd Expertiseteam en het onderzoek AEF 2020 is dat op dit moment de prikkel ontbreekt voor gemeenten om te zorgen voor preventie en lokale voorzieningen voor deze doelgroep; daarvoor moeten de middelen via een objectief verdeelmodel worden verdeeld en worden doorgedecentraliseerd van de centrumgemeenten naar alle gemeenten. Het is juist dat in kleine gemeenten niet altijd de schaal aanwezig is voor een beschermd wonen-voorziening. Maar het wetsvoorstel heeft niet alleen tot doel een betere spreiding van 'klassieke' beschermd wonen-voorzieningen, maar vooral de transformatie waar mogelijk naar preventie en lokale ondersteuning in de thuissituatie. Ook Schulincx wijst hierop in zijn reactie. De Commissie-Dannenberg heeft erop gewezen dat een aanzienlijk deel van de plekken voor beschermd wonen zouden kunnen worden getransformeerd in 'beschermd thuis'. Volgens de uitvoeringstoets van de VNG is beschermd thuis (extramuraal) naar verwachting wel beter te organiseren in kleinere gemeenten en in de uitvoeringstoets wordt aangegeven dat dit zal leiden tot de ontwikkeling van meer lokale voorzieningen.²⁴ De transformatiedoelstelling is nog nadrukkelijker in de toelichting verwoord (zie hoofdstuk 3). De Commissie-Dannenberg heeft altijd bepleit zo snel mogelijk te beginnen met de doordecentralisatie van de middelen, zodat de randvoorwaarden voor sociale inclusie, zoals meer betaalbare woningen en flexibele ambulante ondersteuning, werkende weg kunnen worden vervuld en niet andersom. In de huidige situatie zijn vooral gemeenten waar grote instellingen gevestigd zijn, aan zet om na uitstroom uit beschermd wonen te zorgen voor voldoende woonplekken en eventuele andere voorzieningen, met alle knelpunten van dien. Dit wetsvoorstel draagt ertoe bij dat straks alle gemeenten hun verantwoordelijkheid daarvoor gaan en kunnen nemen en dat deze veel meer gespreid is over gemeenten.

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

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

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

Als gezegd is bestuurlijk tussen het Ministerie van VWS, het Ministerie van BZK en VNG afgesproken dat drie jaar na de start van de implementatie van het objectieve verdeelmodel en de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten een evaluatie plaats zal vinden. Mede naar aanleiding van de zorgen van cliëntenorganisaties zal in dat kader tevens de werking van dit wetsvoorstel, met name de effecten voor cliënten, worden geëvalueerd.

Met betrekking tot de vraag of het wetsvoorstel en de doordecentralisatie zullen leiden tot meer lokale voorzieningen, wordt in de uitvoeringstoets ingegaan op de diverse financiële prikkels die na invoering van dit wetsvoorstel kunnen optreden. Enerzijds zouden gemeenten potentieel cliënten – ook als dat voor cliënten niet wenselijk is en ze dus handelen contrair de bedoeling van de wetgever – zoveel mogelijk bij aanbieders in andere gemeenten kunnen plaatsen, zodat de eventuele kosten na uitstroom uit beschermd wonen veelal voor rekening zijn van de gemeente waar de instelling

²⁴ Kamerstukken II 2020/21, 29 325, nr. 125.



gevestigd is; het gaat daarbij om ambulante Wmo-zorg, uitkeringen etc. Anderzijds wordt in de uitvoeringstoets gesteld dat de gemeente mogelijk een hoger tarief moet betalen voor inkoop van een beschermd wonen-plek bij een instelling waarmee ze geen contract heeft én dat de cliënt op afstand minder goed gemonitord kan worden en de gemeente dus ook het zicht kwijtraakt wanneer de ondersteuning afgeschaald kan worden en de cliënt weer zelfstandig – al dan niet met begeleiding – kan gaan wonen. Bovendien kan inzet van preventie of begeleiding thuis in de woonplaats goedkoper zijn dan een intramurale beschermd wonen-plek. Het is daarom volgens de uitvoeringstoets te verwachten dat gemeenten, die overigens uiteraard niet alleen financieel gericht zijn maar ook intrinsiek gemotiveerd hun inwoners zo goed mogelijk te helpen, geleidelijk meer lokale voorzieningen voor deze doelgroep zullen gaan creëren.

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

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

Valente, de Nederlandse GGZ en MIND verwachten een toename van administratieve lasten voor aanbieders en verwijzen daarbij naar het rapport van AEF 2020. Ze wijzen erop dat er weliswaar formeel geen toename van administratieve lasten is maar dat dit in de praktijk wel het geval is. Voor aanbieders is het niet doenlijk met 355 gemeenten contracten af te sluiten. De NvO is een constructie op basis van vrijwilligheid. Ze bepleiten dat, net zoals in het kader van de Jeugdwet, de verplichte regionale samenwerking wettelijk wordt geregeld.

Dat er naast een formele werkelijkheid ook de praktijk is, klopt. Onder bepaalde condities kan inderdaad het aantal contracten met instellingen toenemen, namelijk indien alle gemeenten besluiten om individueel beschermd wonen in te gaan kopen. Dat vloeit echter niet primair voort uit de invoering van het woonplaatsbeginsel, maar uit de doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten, die gemeenten in staat stelt zelf in te kopen. Gemeenten zijn nu al wettelijk verantwoordelijk voor het verstrekken van beschermd wonen, maar hebben de uitvoering toevertrouwd aan de centrumgemeenten. Zowel in de huidige als in de toekomstige situatie wordt de omvang van de administratieve lasten medebepaald door de keuze van gemeenten of ze individueel of gezamenlijk (regionaal) gaan inkopen. Rijk en gemeenten hebben met elkaar afgesproken te bevorderen dat administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt. Alle partijen hebben daar baat bij. Gemeenten maken over onderlinge samenwerking, bij onder meer de inkoop, in het kader van de door de gemeenten geaccordeerde NvO, nadere afspraken, mede gericht op het voorkomen van onnodige lasten voor aanbieders en gemeenten. Uit het onderzoek 'Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang' blijkt dat gemeenten volop bezig zijn met het maken van deze samenwerkingsafspraken rond onder meer de inkoop en toegang. Daarnaast worden modelcontracten opgesteld met het oog op het zoveel mogelijk vermijden van onnodige bureaucratische lasten en verschillen tussen gemeenten.

Een aantal vraagstukken op het terrein van Jeugd en van beschermd wonen en maatschappelijke opvang vertoont inhoudelijk grote raakvlakken. Er zijn evenwel twee redenen waarom er op dit moment geen noodzaak lijkt bij beschermd wonen de verplichte regionale samenwerking nader wettelijk te regelen. Ten eerste is, anders dan bij Jeugd, de omvang van zeer specialistisch beschermd



wonen zeer gering; voornamelijk lijkt het om vijf instellingen te gaan met in totaal honderd cliënten. Naar het specialistisch wonen loopt overigens per november 2020, in opdracht van het Ministerie van VWS, nog een onderzoek om in beeld te brengen of er nog meer vormen van specialistisch beschermd wonen bestaan, die bovenregionale of landelijke organisatie vergen. Ten tweede zijn er, anders dan bij Jeugd, voor zover bekend geen wezenlijke problemen rond de continuïteit van de specialistische beschermd wonen-zorg. Overigens kent de Wmo 2015 reeds een verplichting tot samenwerking tussen gemeenten, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Wmo 2015 aangewezen is. Indien de noodzakelijke samenwerking ontbreekt, kunnen bij algemene maatregel van bestuur gebieden worden aangewezen waarbinnen gemeenten, met het oog op de samenhangende uitvoering van de aan de gemeenten op grond van de Wmo 2015 opgedragen taken, samenwerken. Een dergelijke algemene maatregel van bestuur kan overigens alleen worden vastgesteld nadat de Minister van VWS op overeenstemming gericht overleg heeft gevoerd met de betrokken gemeenten. Ook moet een voorstel voor een dergelijke algemene maatregel van bestuur mede door de Minister van BZK worden gedaan en wordt deze voorgelegd aan de Tweede Kamer.²⁵

10.2 Uitvoeringstoets VNG

Als gebruikelijk heeft de VNG een uitvoeringstoets laten opstellen door VNG-Realisatie en met een schriftelijke reactie aan VWS aangeboden.²⁶ In het bovenstaande is al uitgebreid op een aantal bevindingen ingegaan. De algemene conclusie van de uitvoeringstoets is, dat het wetsvoorstel voor de invoering van het woonplaatsbeginsel beschermd wonen uitvoerbaar is. Wel wordt geadviseerd dat, met het doel het wetsvoorstel in de praktijk doeltreffender te laten werken, gemeenten goede afspraken met elkaar maken in het geval een gemeente een beschermd wonen-plek inkoop bij een instelling in een andere gemeente en het inkoop- en contractmanagement met aanbieders op afstand. Gemeenten kunnen deze afspraken vormgeven via de NvO. De uitvoeringstoets laat zien, dat het wetsvoorstel op verschillende fronten impact heeft op de gemeentelijke organisatie en gemeenten ondersteuning nodig hebben bij de implementatie.

De VNG concludeert dat de invoering van het woonplaatsbeginsel niet leidt tot structurele meerkosten of besparingen voor de gemeentelijke uitvoering. Wel zijn er incidentele kosten in verband met deze invoering. Rijk en gemeenten werken thans (stand november) aan een ondersteuningsprogramma voor de implementatie van de NvO en de invoering van het woonplaatsbeginsel. Daarbij zullen ook afspraken worden gemaakt over de financiering van dit programma.

11 Overgangsbepalingen

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

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

De verwachting is dat cliënten die zeer langdurig beschermd wonen nodig hebben, doorstromen naar het regime van de Wet langdurige zorg (hierna: WLz). Dit betekent dat er – op het moment dat de doordecentralisatie van de middelen en de invoering van het objectief verdeelmodel volledig is gerealiseerd (naar verwachting op 31 december 2031) -nagenoeg geen cliënten meer zijn die reeds voor inwerking van dit wetsvoorstel beschermd wonen genoten. Om bovengenoemde redenen is afgezien van verdere overgangsbepalingen.

²⁵ Artikel 2.6.1 van de Wmo 2015.

²⁶ Zie voetnoot 21.



12. Inwerkingtreding

De implementatie van het objectieve verdeelmodel en de doordecentralisatie van de middelen voor beschermd wonen start naar verwachting met ingang van 1 januari 2022. Ook voor dit wetsvoorstel wordt daarom gestreefd naar inwerkingtreding per 1 januari 2022.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

A

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

B

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

C

Algemeen

Als gezegd is het uitgangspunt dat het beschermd wonen wordt verstrekt door de gemeente waar de ingezetene zijn woonadres heeft. Op grond van het voorgestelde artikel 1.2.1a van de Wmo 2015 wordt op dit uitgangspunt in een aantal specifieke omstandigheden een uitzondering gemaakt.²⁷

De gemeente waar de ingezetene zijn behoefte aan beschermd wonen kenbaar maakt, gaat na of van een specifieke omstandigheid sprake is. Dit doet de gemeente met behulp van de basisregistratie personen en aan de hand van feiten en omstandigheden, waaronder begrepen inlichtingen van de ingezetene. De gemeente kan, met behulp van de basisregistratie personen, bijvoorbeeld vaststellen dat de ingezetene al meer dan vijf jaren geen woonadres heeft. Van de zijde van de ingezetene kan bijvoorbeeld worden medegedeeld dat aan hem eerder beschermd wonen is verstrekt. Gelet op het beginsel van de gemeentelijke autonomie, kan een gemeente alleen de eigen verantwoordelijkheid voor de verstrekking van beschermd wonen vaststellen. Zij kan niet voor een andere gemeente bepalen dat deze verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen.

De ingezetene heeft er baat bij om zo volledig mogelijk inlichtingen te verstrekken. In de onderzoeksfase is de ingezetene immers verplicht de gemeente de gegevens en bescheiden te verschaffen die voor het onderzoek nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.²⁸ Bovendien kan de gemeente het verstrekte beschermd wonen intrekken of weigeren indien de ingezetene onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beslissing zou hebben geleid.²⁹

Uitzonderingen op de hoofdregel

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

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

²⁷ Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat de gemeente die op grond van een specifieke uitzondering gehouden is tot verstrekking van beschermd wonen, tevens de gemeente kan zijn waar de ingezetene zijn woonadres heeft.

²⁸ Artikel 2.3.2, zevende lid, van de Wmo 2015.

²⁹ Artikel 2.3.10, eerste lid, onderdeel a, van de Wmo 2015.



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

Indien de ingezetene op het moment van het kenbaar maken van de behoefte aan beschermd wonen, zijn woonadres bij een instelling heeft, dan wordt het beschermd wonen verstrekt door de gemeente waar de ingezetene laatstelijk zijn woonadres had onmiddellijk voorafgaand aan het ononderbroken woonadres bij een of meerdere instellingen. Heeft de ingezetene meer dan vijf jaren ononderbroken zijn woonadres bij een of meerdere instellingen gehad, dan is dit onderdeel niet van toepassing. In een dergelijk geval is voor de verstrekking van beschermd wonen verantwoordelijk de gemeente tot wie de ingezetene zich heeft gewend (onderdeel d).

De instellingen worden bij ministeriële regeling aangewezen. Het is de bedoeling om onder meer gezondheidszorginstellingen en penitentiaire instellingen aan te wijzen. Hierbij zij nog het volgende opgemerkt. Degene die zijn woonadres heeft in een instelling die daartoe op grond van de Wet BRP is aangewezen, kan in plaats van zijn woonadres bij de instelling een briefadres kiezen.³⁰ Op grond van de Wet BRP zijn aangewezen instellingen onder meer instellingen voor behandeling (van gedragswetenschappelijke aard) in verband met een psychiatrische aandoening, justitiële jeugdinrichtingen, penitentiaire instellingen en instellingen voor beschermd wonen of opvang.³¹ Heeft de ingezetene voor een briefadres gekozen, dan is van de ingezetene in de basisregistratie personen dus niet het woonadres bij de instelling bekend. In een dergelijk geval zal aan de hand van feiten en omstandigheden en inlichtingen van de ingezetene bepaald worden of de ingezetene zijn woonadres bij een instelling heeft.

Van de ingezetene is geen woonadres bekend (onderdeel c)

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

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

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

Als gezegd mag de gemeente bij het vaststellen van de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen, uitgaan van het woonadres van de ingezetene zoals dit is opgenomen in de basisregistratie personen. Bij een woonadres kan een aantekening in de zin van artikel 2.26 van de Wet BRP zijn opgenomen. Dit betekent dat er – kort gezegd – twijfel bestaat over de juistheid van dat woonadres en hier onderzoek naar wordt gedaan. In een dergelijk geval is het op grond van de Wet BRP niet de bedoeling dat bij het uitoefenen van een taak van de gemeente uit wordt gegaan van het woonadres.³² In het voorgestelde onderdeel d wordt daarom bepaald dat indien bij het woonadres een aantekening is geplaatst in de zin van artikel 2.26 van de Wet BRP, voor de verstrekking van beschermd wonen verantwoordelijk is de gemeente tot wie de ingezetene zich heeft gewend.

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

³⁰ Artikel 2.40 van de Wet BRP.

³¹ Artikelen 2.40, eerste, derde en vierde lid, van de Wet BRP, in verbinding met de artikelen 17 tot en met 19 van de Regeling basisregistratie personen.

³² Artikel 1.7, tweede lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet BRP.



Tweede lid

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

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

D

Eerste lid

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

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

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

In het voorgestelde artikel 5.1.a1, eerste lid, wordt daarom voorzien in een wettelijke grondslag en bepaald dat de gemeente bevoegd is tot het verwerken van persoonsgegevens van de ingezetene, waaronder gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, die noodzakelijk zijn voor de beoordeling of de gemeente gehouden is beschermd wonen te verstrekken.³³

Het verwerken van gegevens over gezondheid is in beginsel verboden. Hierop bestaan uitzonderingen

³³ Er is voor gekozen om dit artikel voor artikel 5.1.1 van de Wmo 2015 in te voegen, omdat het bepalen van de verantwoordelijke gemeente voorafgaat aan de melding en de onderzoeksfase.



die zijn opgenomen in artikel 9, tweede lid, van de AVG. Onder welke voorwaarden gegevens van strafrechtelijke aard mogen worden verwerkt, is geregeld in artikel 10 van de AVG. Verwerking van gegevens over gezondheid is op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel h, van de AVG, toegestaan indien de verwerking noodzakelijk is voor het beheren van gezondheidszorgstelsels en het verstrekken van gezondheidszorg en hiervoor een grondslag aanwezig is in het lidstatelijk recht. Bovendien is vereist dat de gegevens over gezondheid worden verwerkt door personen die krachtens lidstatelijk recht tot geheimhouding zijn gehouden (artikel 9, derde lid, van de AVG).³⁴ Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen alleen verwerkt worden indien hiervoor een grondslag aanwezig is in het lidstatelijk recht (artikel 10 van de AVG). Met het voorgestelde artikel 5.1.a1 wordt aan deze eisen voldaan.

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

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

Om vast te stellen of de ingezetene zijn woonadres heeft (gehad) bij een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg of een penitentiaire instelling, behoeft de gemeente slechts het gegeven te verwerken dat de ingezetene zijn woonadres heeft (gehad) bij een dergelijke instelling. De verwerking van dit woonadres is immers voldoende om te bepalen of om te bepalen of de uitzondering als bedoeld in het voorgestelde artikel 1.2.1a, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van toepassing is. Het verwerken van andere gegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is dus niet noodzakelijk.

Wellicht ten overvloede zij nog het volgende opgemerkt. Voor de verstrekking van gegevens over eerder verstrekt beschermd wonen of een (eerder) woonadres bij een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg of een penitentiaire instelling, is de gemeente afhankelijk van informatie van de ingezetene. Indien de ingezetene hierover geen of niet voldoende gegevens verstrekt, is het mogelijk dat een ingezetene wordt doorgestuurd naar een andere gemeente. De ingezetene heeft derhalve baat bij om de juiste gegevens te verstrekken.³⁵ Verder zij nogmaals benadrukt dat ook na invoering van het woonplaatsbeginsel het uitgangspunt blijft dat de cliënt terecht komt op de plek waar de kans op herstel het grootste is, dat de wensen van de cliënt hierin worden meegenomen en dat deze plek dus niet hoeft te zijn in de voor verstrekking van beschermd wonen verantwoordelijke gemeente.³⁶ Tot slot: ook ingeval nog niet duidelijk is welke gemeente verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen, kan de ingezetene jegens de gemeente waarvan hij inwoner is, aanspraak maken op ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een overbruggingsvoorziening tot het moment dat duidelijk is welke gemeente het beschermd wonen verstrekt.

Tweede lid

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

E

Als gezegd beoordeelt de gemeente of zij aan een ingezetene beschermd wonen moet verstrekken. In het kader van die beoordeling mag de gemeente persoonsgegevens, waaronder gegevens over de gezondheid en gegevens over strafrechtelijke veroordelingen, verwerken (onderdeel D). De gemeente kan tot het oordeel komen dat naar haar idee een andere gemeente het beschermd wonen behoort te verstrekken.

³⁴ In dit verband zij opgemerkt dat een ambtenaar verplicht is tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen (artikel 9 van de Ambtenarenwet 2017).

³⁵ Uitgebreid p. 19.

³⁶ Uitgebreid p. 5 e.v.



Op dit moment kent de Wmo 2015 geen grondslag voor het aan een andere gemeente verstrekken van de, in het kader van voornoemde beoordeling, verwerkte persoonsgegevens. Dit zou voor de ingezetene tot de omslachtige en tijdrovende situatie kunnen leiden dat hij weliswaar wordt doorgestuurd naar een andere gemeente, maar dat deze andere gemeente niet beschikt over de eerder verwerkte persoonsgegevens en de beoordeling daarom geheel over moet doen. Om deze ongewenste situatie te voorkomen, wordt voorgesteld te bepalen dat de gegevens die in het kader van de beoordeling zijn verwerkt, kunnen worden verstrekt aan een andere gemeente.

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

F

In artikel 5.2.9, eerste lid, van de Wmo 2015 is bepaald dat de gemeente het burgerservicenummer van de ingezetene vaststelt wanneer de gemeente voor de eerste maal contact met de ingezetene heeft in het kader van de uitvoering van de Wmo 2015. In artikel 5.2.9, tweede lid, van de Wmo 2015 is bepaald dat het burgerservicenummer wordt gebruikt bij het – kort gezegd – verstrekken van persoonsgegevens met het doel te waarborgen dat de in het kader van de uitvoering van de Wmo 2015 te verwerken persoonsgegevens op die persoon betrekking hebben. Het voorgestelde artikel 5.2.a1 (onderdeel E) ziet op de verstrekking van persoonsgegevens tussen gemeenten. Het is wenselijk om bij deze verstrekking aan te sluiten bij artikel 5.2.9, eerste lid, van de Wmo 2015, zodat het burgerservicenummer ook wordt gebruikt bij de verstrekking van gegevens ten behoeve van de beoordeling of beschermd wonen verstrekt moet worden. De voorgestelde wijziging van artikel 5.2.9, eerste lid, strekt hiertoe.

Artikel II

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

Artikel III

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is toegelicht in paragraaf 12 van het algemene deel van de toelichting.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,