

Bijlage 1

Lijst met onderzoeken en adviezen, uitgebracht na het advies van de commissie Dannenberg uit 2015 en een nadere toelichting daarop

A. Toelichting

Deze bijlage bevat een lijst van alle onderzoeken en adviezen die sinds de publicatie van het advies van de Commissie Dannenberg in 2015, getiteld “van beschermd wonen naar een beschermd thuis”, zijn uitgebracht. In die diverse onderzoeken, waarvan de meeste van relatief recente datum, zijn allerlei aspecten en risico’s rond de implementatie van het advies “van beschermd wonen naar een beschermd thuis” nader bezien en zijn nadere maatregelen en waarborgen getroffen.

De twee belangrijkste trajecten waarin opnieuw breed naar de implementatie van het advies van de Commissie Dannenberg is gekeken betreft:

- enerzijds het advies van het Expertiseteam MO-BW-BG van medio 2019 hetgeen heeft geleid tot de nadere uitwerking van een tiental door het team geadviseerde “bouwstenen”;
- anderzijds het traject dat mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State is uitgevoerd en waarvan de bevindingen zijn neergelegd in het uitgebreide rapport van het Transitieteam Beschermd Thuis (uitgevoerd door AEF) van medio 2022 getiteld “Een stelsel dat helpt” (verder: onderzoek AEF 2022). Over beide trajecten zijn door Rijk en gemeenten bestuurlijke conclusies getrokken en heeft besluitvorming plaatsgevonden waarover de Tweede Kamer is geïnformeerd¹.

In het navolgende wordt toegelicht hoe op de verschillende aspecten van het rapport Dannenberg actualisering heeft plaatsgevonden, respectievelijk de doelstelling (paragraaf I), de wijze waarop het beste de doelstelling kan worden bereikt (paragraaf II), de condities voor sociale inclusie (paragraaf III), de randvoorwaarden en risico’s van de transitie (paragraaf IV) met afsluitend een conclusie (paragraaf V).

I Doelstelling in advies van de Commissie Dannenberg

In het toekomstbeeld van de commissie staat sociale inclusie voor mensen met psychische en psychosociale problemen centraal. Daarvoor is nodig een geleidelijke transitie van beschermd wonen naar beschermd thuis, zodat mensen zoveel mogelijk in de vertrouwde omgeving en dichtbij het sociale netwerk in wijk of gemeente kunnen blijven wonen en daar ondersteuning kunnen krijgen en kunnen herstellen. Dat kan zowel thuis als in woonvormen in de wijk of gemeente. De Commissie Dannenberg stelt dat het – waar mogelijk – bieden van ambulante ondersteuning, bij voorkeur dichtbij huis bijdraagt aan (sneller) herstel en maatschappelijke participatie bevordert. Intramuraal beschermd wonen moet mogelijk blijven maar zal volgens de Commissie Dannenberg op termijn alleen voor een kleine groep mensen passend zijn.

Deze doelstelling werd ten tijde van de publicatie van het advies van de Commissie Dannenberg en wordt op dit moment nog steeds door alle partijen - zowel door gemeenten, aanbieders als cliëntenorganisaties - onderschreven. In de afgelopen jaren is door alle regio’s gestart met beleid dat gericht is op sociale inclusie en zijn goede voorbeelden gerealiseerd. Nochtans is het aantal cliënten voor beschermd wonen in de periode 2015-2022 niet substantieel afgenomen. In 2015 waren er 34.000 cliënten beschermd wonen; op dit moment betreft het 39.000 cliënten (24.500 cliënten in de Wmo en 14.500 cliënten in de Wlz)². Niet alleen bleken in 2020 eenmalig meer cliënten te zijn ingestroomd in de Wlz dan verwacht, ook in 2021 en 2022 blijkt sprake te zijn van een hogere instroom in de Wlz dan verwacht. Indien deze ontwikkeling naar meer intramurale voorzieningen zich komende jaren zou doorzetten, zou deze feitelijk tegengesteld zijn aan de door de Commissie Dannenberg beoogde ontwikkeling, naar een beschermd thuis. De doelstelling van een inclusieve samenleving en het zoveel mogelijk realiseren van een beschermd thuis heeft dus niet alleen nog steeds maatschappelijk draagvlak maar is gelet op recente ontwikkelingen ook

¹ Brief van 18 december 2020, (Kamerstukken II, 2020/2021, 29 325, nr. 126) resp. brief van 12 oktober 2022 (Kamerstukken II, 2022/23, 29325, nr. 137)

² Nader rapport (Kamerstukken II, 2022/2023, 36 288, nr. 1, pagina 12-13)

onverminderd urgent. Dat geldt ook vanuit het oogpunt van de houdbaarheid van het stelsel op termijn. De beoogde “beweging naar de voorkant”, naar meer preventie en tijdige nabije ondersteuning om verergering van de situatie van mensen te voorkomen, geldt niet alleen voor beschermd wonen, maar is ook uitgangspunt van het recente Integraal Zorgakkoord (IZA) en verschillende recente programma’s en trajecten gericht op passende ondersteuning en zorg, zoals het Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis.

II Welke wijzigingen in het stelsel (wetgeving c.q. financiering) zijn nodig om het doel te bereiken?

Vanaf 2015 zijn alle gemeenten formeel verantwoordelijk voor het organiseren van beschermd wonen. Als tijdelijke oplossing is destijds bestuurlijk afgesproken dat alleen 43 centrumgemeenten de financiële middelen voor beschermd wonen ontvangen en namens de regiogemeenten het beschermd wonen organiseren. De Commissie Dannenberg stelt voor dat geleidelijk de financiële middelen worden verdeeld over alle gemeenten zodat aansluiting bij de lokale ondersteuningsketen mogelijk wordt en alle gemeenten worden gestimuleerd om in te zetten op herstel(-voorzieningen) en preventie. De commissie bepleitte om al per 1 januari 2017 te starten met de overdracht van middelen naar alle gemeenten en daarvoor vijftien jaar tijd te nemen. De commissie adviseerde ook het historische verdeelmodel te vervangen door een objectief verdeelmodel dat uiterlijk per 2022 zou kunnen worden toegepast. Het historisch verdeelmodel – nog steeds van kracht – verhoudt zich immers niet tot de vraag van cliënten en zorgt niet voor een adequate verdeling van de middelen voor beschermd wonen.

Mede op basis van het advies van het Expertteam MO-BW-BG van medio 2019 waarin geconstateerd werd dat nog een aantal financiële randvoorwaarden en onduidelijkheden rond de doordecentralisatie van beschermd wonen bestaan, is besloten eerst een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen te ontwerpen om vervolgens op basis daarvan (per 2022) te starten met de herverdeling van middelen voor beschermd wonen over alle gemeenten. Ten aanzien van de vraag hoe om te gaan met de verantwoordelijkheid voor cliënten afkomstig uit andere gemeenten heeft onderzoek plaatsgevonden en is bestuurlijk tussen Rijk en gemeenten afgesproken wetgeving te entameren teneinde het woonplaatsbeginsel in te voeren. Dat betekent dat gemeenten verantwoordelijk worden voor beschermd wonen voor de eigen inwoners. Het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen is randvoorwaardelijk om een objectief verdeelmodel in te kunnen voeren. Een objectief verdeelmodel gaat er immers van uit dat elke gemeente toereikende middelen ontvangt om te zorgen voor beschermd wonen voor de eigen inwoners. Nog belangrijker is dat invoering van het woonplaatsbeginsel – tezamen met de doorcentralisatie van de middelen – zorgt voor de, op dit moment ontbrekende, prikkel voor regiogemeenten om te zorgen voor passende lokale voorzieningen en preventie voor de eigen inwoners.

Aan de door de Commissie Dannenberg noodzakelijk geachte herverdeling van middelen naar alle gemeenten en invoering van een objectief verdeelmodel werd om deze reden het instrument woonplaatsbeginsel toegevoegd.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State³ is opnieuw bezien of het doel ook met andere instrumenten dan bovenstaande kan worden bereikt. In het traject waarvan de bevindingen zijn verwoord in het rapport ‘Een stelsel dat helpt’ zijn in het voorjaar 2022 alternatieve scenario’s uitgewerkt en getoetst. Bij brief van 12 oktober 2022⁴ is de Tweede Kamer daarover geïnformeerd. In de brief wordt aangegeven dat het eerder gekozen scenario (geleidelijke verdeling middelen over alle gemeenten, objectief verdeelmodel en woonplaatsbeginsel) in lijn met het advies van de Commissie Dannenberg, het meest bijdraagt aan het bereiken van de beweging “van beschermd wonen naar een beschermd thuis.” Het scenario van handhaving van de huidige status quo scoort op dit punt juist relatief negatief⁵.

III Conditie voor sociale inclusie

³ Nader rapport (Kamerstukken II, 2022/2023, 36 288, nr. 1, pagina 12-13)

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 29325, nr. 137

⁵ Onderzoek AEF 2022, pagina 72 t/m 75.

De Commissie Dannenberg constateert dat de transformatie naar beschermd thuis aandacht en tijd zal vragen. De commissie noemt een achttal condities voor sociale inclusie dat nodig is om de participatie van kwetsbare mensen te ondersteunen. Voor deze condities bestaat nog steeds veel maatschappelijk draagvlak. Het betreft in de visie van de commissie geen condities waaraan voorafgaand aan de start van de transitie moet zijn voldaan. Het betreft juist een langdurig proces – de commissie noemt een termijn van vijftien jaar – waar gaandeweg aan de condities steeds verder invulling moet worden gegeven; dit vergt aldus de commissie “gedragsverandering, tijd en geduld”.

Een zestal condities hangt samen met de geleidelijke opbouw van een lokale ondersteuningsstructuur:

- garanderen van langdurige begeleiding met flexibele intensiteit;
- ondersteuningscontinuüm voor herstel en participatie;
- laagdrempelige toegang tot zorgfuncties;
- duurzaam samenwerken tussen gemeenten en zorgverzekeraars;
- borgen van kwaliteit en vraaggerichtheid van de ondersteuning;
- versterken van zelfmanagement, ervaringsdeskundigheid en informele zorg.

In veel regio's wordt hieraan al gewerkt c.q. worden voorbereidingen getroffen ofschoon de regiogemeenten nog niet over de middelen voor de doelgroep beschikken. Onder meer met het programma Beschermd thuis van ZonMw⁶ is in de periode 2019 – 2022 een aantal lokale initiatieven financieel ondersteund. Met de beoogde doordecentralisatie van de middelen voor deze doelgroep naar alle gemeenten zullen de regiogemeenten ook financieel in staat worden gesteld om stapsgewijs een goede lokale ondersteuningsstructuur op te bouwen voor hun inwoners, in lijn met genoemde condities. Deze meermalen uitgestelde doordecentralisatie van de middelen is voorgenomen per 1 januari 2024; dan kunnen gemeenten pas echt aan de slag.

Een tweetal condities voor sociale inclusie hangt samen met de beschikbaarheid van woningen: een breed arsenaal aan woonvarianten; en beschikbare en betaalbare wooneenheden. In het navolgende wordt hier nader op ingegaan.

IV Overige randvoorwaarden en eventuele risico's met betrekking tot de transitie “van beschermd wonen naar een beschermd thuis”

De Commissie Dannenberg stelt dat bij de implementatie van de visie de intergemeentelijke samenwerking essentieel blijft; organisatie, kwaliteit en contractering van beschermde woonplekken vereisen een duurzame samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau. Een samenwerking waarbij ook (vertegenwoordigers van) cliënten, aanbieders, woningcorporaties, zorgkantoren en zorgverzekeraars nauw betrokken zijn. Het Expertiseteam MO-BW-BG heeft daarom een verplichtende vorm van samenwerking geadviseerd, hetgeen heeft geleid tot de totstandkoming van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) van de VNG. Inmiddels hebben nagenoeg alle gemeenten samenwerkingsafspraken gemaakt in het kader van de NvO. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft voorjaar 2022, zoals gesteld, opnieuw onderzoek plaatsgevonden naar een aantal aandachtspunten, waaronder de samenwerking tussen gemeenten. Bestuurlijk is, mede op basis van de bevindingen van het onderzoek AEF 2022, tussen Rijk en gemeenten afgesproken de samenwerking nader wettelijk te verankeren. Hiervoor zij verwezen naar het wetsvoorstel dat op 16 januari jl. tezamen met het nader rapport bij de Tweede Kamer is ingediend⁷.

De samenwerking tussen gemeenten hangt ook nauw samen met een ander belangrijk aandachtspunt, het tegengaan van onnodige administratieve lasten. In het onderzoek AEF 2022 wordt de NvO benoemd als belangrijk middel om administratieve lasten te beheersen, waarbij de wettelijke verankering een versterking vormt. In het kader van de samenwerkingsafspraken NvO blijft de meerderheid van de gemeenten vooralsnog gezamenlijk beschermd wonen inkopen. Voor

⁶ <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/geestelijke-gezondheid-ggz/programmas/programma-detail/beschermd-thuis>

⁷ Kamerstukken II, 2022/2023, 36 288, nr. 1 e.v

het beperken van administratieve lasten zal de VNG samen met andere partijen landelijke contractstandaarden ontwikkelen en borgen.

Tot slot heeft de Commissie Dannenberg gewezen op het belang van beschikbare en betaalbare wooneenheden en de wenselijkheid van meer gevarieerde woonvormen. Belangrijke ontwikkeling in de afgelopen jaren is de toenemende krapte op de woningmarkt. Het programma “Een thuis voor iedereen” van de ministeries van BZK, VWS, SZW, JenV en OCW, de VNG/G5/G40, het IPO en Aedes is in dit verband van belang. In het kader daarvan zullen alle gemeenten verordeningen opstellen waarmee zij met voorrang woningen toewijzen aan onder meer dak- en thuisloze mensen en mensen die uitstromen uit intramurale instellingen, waaronder beschermd wonen. In het onderzoek AEF 2022 (pag. 29) is verwoord dat de krapte op de woningmarkt een vertraging van de transformatie kan betekenen, maar dat inwoners die al zelfstandig wonen en in hun eigen woning worden ondersteund, direct voordeel hebben van de beoogde transformatie.

V Conclusie

Het advies van de Commissie Dannenberg dateert uit 2015 maar is door middel van de diverse onderzoeken en bestuurlijke maatregelen op alle relevante punten geactualiseerd, laatstelijk eerste helft 2022. Ook recente ontwikkelingen zoals de krapte op de woningmarkt en de openstelling van de Wlz voor de doelgroep zijn hierin meegenomen. Er zijn waarborgen gecreëerd voor de continuïteit van de ondersteuning, waaronder de nadere wettelijke verankering van de samenwerking tussen gemeenten. Continuïteit van de ondersteuning betekent niet dat de voorzieningen voor beschermd wonen ongewijzigd blijven; de bedoeling is juist een zorgvuldige transitie naar beschermd thuis zodat over ruim tien jaar het zorglandschap veranderd is en beter en sneller ingespeeld kan worden op de behoeften van mensen met psycho-sociale problemen. De verdere invulling van de condities voor sociale inclusie is een proces dat vele jaren in beslag zal nemen. Conform het advies van de Commissie Dannenberg zal de implementatie nauwlettend gemonitord worden en na twee jaar vindt een tussenevaluatie plaats.

B. Lijst met onderzoeken en adviezen, uitgebracht na het advies van de commissie Dannenberg uit 2015

Notitie “Toepassing woonplaatsbeginsel beschermd wonen”. Praktijktoets aan de hand van voorbeeldcasuïstiek. Ketenbureau i-Sociaal Domein. 19 december 2022.

Link: <https://vng.nl/artikelen/woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen>

Een stelsel dat helpt. Aandachtspunten doordecentralisatie en woonplaatsbeginsel beschermd wonen. Rapport van het Transitieteam Beschermd Thuis, uitgevoerd door AEF.

Bijlage bij brief van 12 oktober 2022 (Kamerstukken II, 2022/23, 29325, nr. 137)

No.W13.20.0497/III. Advies Afdeling advisering van de Raad van State, No.W13.20.0497/III, 28 april 2021.

Bijlage bij brief van 12 oktober 2022 (Kamerstukken II, 2022/23, 29325, nr. 137)

Gevolgen van de grotere uitstroom naar de Wlz voor beschermd wonen. Rapportage. AEF, 13 oktober 2021.

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

Richtlijn regionale afspraken tussenvormen Beschermd Wonen. VNG.

27 september 2021, link: <https://vng.nl/nieuws/richtlijn-beschikbaar-voor-tussenvormen-beschermd-wonen>.

Uitwerking overgangsregeling integratie-uitkering Beschermd wonen versie september 2021 inclusief nacalculatie Wlz. Ministerie van BZK.

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

Modelbepalingen contractering beschermd wonen. Ketenbureau i-Sociaal Domein. 22 februari 2021.

Brief van 14 juli bevat verwijzing en link naar rapport (Kamerstukken 2020/2021, 29 325, nr. 129, link: https://sociaalweb.nl/wp-content/uploads/po_assets/690605.pdf)

Uitvoeringstoets beschermd wonen doordecentraliseren. CAK.

Bijlage bij brief van 19 april 2021 (Kamerstukken II, 2020/2021, 29 325 nr. 128)

Kwetsbare doelgroep maakt beschermd wonen complex. IGJ.

Bijlage bij brief van 19 april 2021 (Kamerstukken II, 2020/2021, 29 325 nr. 128)

Een passende plek voor een specifieke behoefte. Onderzoek specialistische vormen van beschermd wonen. AEF.

Bijlage bij brief van 29 december 2020 (Kamerstukken II, 2020/2021, 29 325, nr. 126)

Uitvoeringstoets Woonplaatsbeginsel beschermd wonen. VNG.

Bijlage bij brief van 20 november 2020 (Kamerstukken II, 2020/2021, 29 325, nr. 125)

Praktijktoets “De cliënt (de)centraal. Gevolgen van de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel voor mensen die beschermd (willen) gaan wonen”. AEF.

Bijlage bij brief van 19 november 2020 (Kamerstukken II, 2020/2021, 29 325, nr. 124)

“Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang”. HHM.

Bijlage bij brief van 19 november 2020 (Kamerstukken II, 2020/2021, 29 325, nr. 124)

Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen. AEF.

Bijlage bij brief van 24 juni 2020 (Kamerstukken II, 2019/2020, 29 325, nr. 121)

Wachlijsten beschermd wonen. Onderzoek naar inzicht in en oplossingsrichtingen voor de wachttijden en wachlijsten beschermd wonen. KPMG.

Bijlage bij brief van 24 juni 2020 (Kamerstukken II, 2019/2020, 29 325, nr. 121)

Norm voor Opdrachtgeverschap. VNG. 29 juni 2020.

Link: <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-met-de-norm-voor-opdrachtgeverschap>

Droom en Daad. Inventarisatie van goede voorbeelden van beleidsparticipatie Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang (BW en MO) en versterkingswensen van de regio voor beleidsparticipatie en belangenbehartiging BW en MO. MIND/COMO.

Bijlage bij brief van 18 december 2019 (Kamerstukken II, 2019/2020, 29 325, nr. 104)

Landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Onderzoek naar de knelpunten en oplossingsrichtingen. Significant Public.

Bijlage bij brief van 18 december 2019 (Kamerstukken II, 2019/2020, 29 325, nr. 104)

Doordecentralisatie beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Opmaak balans van de bouwstenen Expertiseteam MO-BW-BG. VNG, 10 november 2019.

Externe link: <https://vng.nl/nieuws/beschermd-wonen-vanaf-1-januari-2022-taak-van-elke-gemeente>

Decentrale bekostiging beschermd wonen. CPB policy brief. CPB. Augustus 2019.

Link: <https://www.bing.com/search?q=cpb+policy+brief+beschermd+wonen&FORM=AWRE>

Advies expertiseteam MO-BW-BG. VNG. 15 juni 2019.

In de brief van 4 juli 2019 wordt hierop ingegaan (Kamerstukken II, 2018/2019, 29 325, nr. 99)

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

Onderzoek externe in- en uitstroom beschermd wonen en maatschappelijke opvang.
APE-Significant.

Bijlage bij brief van 18 december 2018 (Kamerstukken II, 2018/2019, 29 325, nr. 95)

Beschermd wonen en de maatschappelijke opvang: de regio's aan zet! Stand van zaken in de regio's. AEF.

Bijlage bij brief van 22 december 2017 (Kamerstukken II, 2017/2018, 29 325, nr. 92)