

No.W13.20.0497/III

's-Gravenhage, 28 april 2021

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.

AAN DE KONING

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 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

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, 33841, nr.34, p. 123.

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 ingroeipad. Besloten is daarom het ingroeipad 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

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, 29325, 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, 29325, nr.126.

⁸ Idem.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

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).

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 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.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 12.

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

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr.3, paragraaf 1.4.

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 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 veranderende 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

¹³ Zie Commissie-Dannenbergh en Kamerstukken II 2019/20, 25424, 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, 29325, 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_mobwbwg.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.

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, 35570 B, nr. 2, p. 64).

¹⁷ KPMG Advisory N.V., Rapportage Wachttijden beschermd wonen, 8 april 2020, Kamerstukken 2019/20, 29325, 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.

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.

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29325, 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.

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.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.

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.

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 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 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

²⁶ In de praktijk zal een verzoek vaak worden gedaan door een mantelzorger 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.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

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

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, 26643, 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.

- 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 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 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

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

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 waarnemend vice-president van de Raad van State,

³⁸ Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen van 24 maart 2021, W04.20.0440, Kamerstukken II 2020/21, 35570 VII, nr. 97, punt 4.

³⁹ Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen van 24 maart 2021, W04.20.0440, Kamerstukken II 2020/21, 35570 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).