

Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
De heer drs. P. Blokhuis
Postbus 20350
2900 EJ Den Haag

Internetconsultatie

Datum	Bijlage(n)
11 augustus 2020	-
Contactpersoon	Doorkiesnummer
Rina Beers, Valente	06 13 84 64 84
Gerard van Unen, de Nederlandse ggz	06 52 48 37 27
Onderwerp	Ons kenmerk
Internetconsultatie woonplaatsbeginsel beschermd wonen.	VA20-036

Geachte heer Blokhuis,

Met deze brief reageren vereniging Valente, de Nederlandse ggz en MIND op de internetconsultatie van het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 houdende de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen'. We gaan in de komende tijd graag met u in gesprek over de mogelijkheden en alternatieven die we zien voor verbetering van het wetsvoorstel.

Inleiding

Het invoeren van een woonplaatsbeginsel is één van de bouwstenen om te komen tot doordecentralisatie van beschermd wonen (BW) en het implementeren van de visie op beschermd wonen van de VNG commissie Dannenberg. Vanaf het begin hebben we de visie van de commissie Dannenberg omarmd. We delen de visie over de noodzaak van lokale ondersteuning en zorg, en de transformatie van beschermd wonen naar een beschermd thuis voor mensen met ernstige psychische aandoeningen. We bekijken de visie en de bouwstenen vooral vanuit het perspectief en de belangen van cliënten. Een dekkend aanbod van passende woonzorg moet voor hen beschikbaar zijn. Een ander aspect dat we van belang vinden is de administratieve last die het woonplaatsbeginsel meebrengt. Bij dit wetsvoorstel zijn voor ons belangrijke vragen óf en hóe de invoering van een woonplaatsbeginsel bijdraagt aan sociale inclusie van ggz cliënten en transformatie van BW. In de praktijk van de huidige Wmo zien we al koplopers. Aanbieders investeren in nieuwe lokale vormen van wonen en zorg voor mensen met een intensieve ondersteuningsvraag. Dit wetsvoorstel zou dat proces verder moeten ondersteunen.

In onze reactie nemen we de lessen mee die voortkomen uit de evaluatie en wijziging van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet, de lessen uit de decentralisatie van opvang en beschermd wonen en de uitvoering van de landelijke toegang in beschermd wonen en opvang. Voor ons staat voorop dat een nieuwe stelselwijziging (doordecentralisatie en de daarvoor noodzakelijke geachte invoering van een woonplaatsbeginsel) niet belemmerend mag werken op de toegang tot zorg voor mensen met ernstige psychische aandoeningen. Ook dient een voldoende aanbod aan passende zorg voor hen beschikbaar te zijn. Het beginsel dat elke gemeente verantwoordelijk is voor passende ondersteuning aan mensen die zich niet op eigen kracht kunnen handhaven in de samenleving, mag niet afdoen aan de collectieve verantwoordelijkheid van de overheid om te garanderen dat elke burger ook daadwerkelijk passende hulp wordt geboden, ongeacht het wel of niet bekend zijn van zijn 'woonplaats'. Het woonplaatsbeginsel mag niet tot gevolg hebben dat administratieve lasten toenemen en dat toegangsprocedures langer duren en belemmerend werken.

Voorgeschiedenis

Voorafgaande aan de reactie op de inhoud van het wetsvoorstel, geven we u het volgende mee. De reflex van gemeenten om alleen voor eigen bewoners voorzieningen te ontwikkelen en buitenstaanders uit te sluiten, is eeuwenoud¹. Juist bij hulp aan kwetsbare mensen, die gemakkelijk tussen wal en schip vallen en dan een beroep doen op steun van de overheid (en daarmee schadelast veroorzaken), is deze reflex waarneembaar².

Daarom heeft de wetgever besloten dat de Wmo aan kwetsbare burgers bescherming tegen uitsluiting van voorzieningen moet bieden. De Wmo2015 bevat daarom (evenals de voorgangers van de Wmo2015) het recht om opvang en beschermd wonen te vragen in elke gemeente (de gemeente 'tot welke hij zich wendt', art 1.2.1, sub b en c). Deze zogenaamde 'landelijke toegang' tot opvang en beschermd wonen heeft de wetgever niet lichtvaardig in wetgeving neergelegd. In de Memorie van Toelichting op de Wmo 2015 verwoordt de wetgever dit als volgt:

“Waar het de opvang en het beschermd wonen betreft, kunnen ingezetenen van elke Nederlandse gemeente zich tot elk college wenden. Aldus is landelijke toegankelijkheid van de voorzieningen gewaarborgd, zoals dat onder de Wmo 2007 (artikel 20, zesde lid) voor opvang ook het geval is en wordt voorkomen dat de behoefte aan beschermd wonen een belemmering vormt voor mensen om zich elders te vestigen.”

Het invoeren van een woonplaatsbeginsel voor mensen die een beroep doen op beschermd wonen, staat haaks op de landelijke toegankelijkheid, en ondergraaft naar onze mening de rechtsbescherming van en de toegang tot passende zorg voor mensen met ernstige psychische aandoeningen die zich niet op eigen kracht kunnen handhaven in de samenleving.

¹ Zie: Wet op het Domicilie van Onderstand van 1811 en 1818, de Armenwet van 1854 en 1912 en de Algemene bijstandswet 1965

² Rapport European Observatory on Homelessness, 2015: https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_05_web7437249621511918755.pdf

Bureaucratie: mensen tussen wal en schip

De procedure om de woonplaats vast te stellen van mensen die vaak zijn verhuisd vanwege opnames in de ggz of in detentie en die soms perioden dakloos en uitgeschreven zijn geweest, zal de toegang tot beschermd wonen bemoeilijken. De administratieve toets en onderhandelingen die moeten plaatsvinden om de 'woonplaats' van iemand vast te stellen zijn tijdrovend en administratief belastend, zo is ook gebleken uit de evaluatie van de Jeugdwet en uit de behandeling van het wetsvoorstel om het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet te wijzigen³. Het zal in de uitvoering leiden tot het heenzenden ('verwijzen') van mensen naar andere gemeenten waar zij dan opnieuw moeten proberen te bewijzen dat zij toegang zouden moeten krijgen tot beschermd wonen. Zorg- en dienstverleners in de ggz, forensische zorg, jeugdzorg, detentie, ziekenhuizen en opvang zullen extra capaciteit moeten gaan inzetten om van elke cliënt die beschermd wonen nodig heeft en wil aanvragen, te traceren welke gemeente als 'woonplaats' aan te wijzen is. Een alternatief is dat medewerkers van gemeenten deze traceringsop zich gaan nemen, het wetsvoorstel lijkt dit te impliceren. Gemeenteambtenaren zullen dan beschikbaar moeten zijn om bij elke burger die een instituut verlaat en beschermd wonen nodig heeft, vast te stellen welke gemeente als woonplaats is aan te wijzen en daarna te onderhandelen of de aanvraag voor beschermd wonen in de woonplaats kan worden ingediend of in een andere gemeente. Voor cliënten geldt dat onafhankelijke cliëntondersteuning (verplicht in Wmo2015), die hen kan bijstaan tijdens deze procedure, beperkt beschikbaar en slecht vindbaar⁴ is in gemeenten. Het afwijzen en verwijzen van aanvragers van beschermd wonen zal een grote vlucht nemen en leiden tot een grotere groep mensen die tussen wal en schip gaat belanden. Dit verwijzen vindt nu ook al plaats en leidt ook al tot problemen⁵, maar beperkt zich nu tot conflicten tussen 43 gemeenten. Met de invoering van het woonplaatsbeginsel gaat het om conflicten tussen 355 gemeenten.

Doel van het wetsvoorstel

Het doel van dit wetsvoorstel is om een prikkel te geven aan gemeenten zodat zij zorgen voor meer preventie en meer – en meer gevarieerde – lokale voorzieningen voor de doelgroep van beschermd wonen. Het gaat daarbij om beschermd wonen zelf maar ook, zodra mensen uitstromen uit beschermd wonen, voor woningen en passende ambulante begeleiding.

Een vergelijkbare prikkel was beoogd met de invoering van de Wmo2015. Voor preventie, lokale voorzieningen en ambulante begeleiding hebben alle gemeenten in 2015 bijna 2 miljard euro ontvangen (van AWBZ naar Wmo). Het doel was om gemeenten te prikkelen deze ambulante voorzieningen (inloop, dagbesteding, begeleiding e.d.) te ontwikkelen zodat ook mensen met ernstige psychische aandoeningen zoveel als mogelijk zelfstandig thuis kunnen wonen. De wetgever heeft dit aldus verwoord in de huidige MvT op de Wmo 2015:

³ Verslag debat Wet wijziging woonplaatsbeginsel Jeugd 22 januari 2020:

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D09691&did=2020D09691>

⁴ Rapport Hogeschool Ede 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/14/hoewwaarden-clientondersteuners-de-ruimte-voor-autonomie-en-kwaliteit>

⁵ Nationale Ombudsman 2020: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/columns/2020/net-op-tijd-toch-niet-dakloos>

Vereniging Nederlandse Gemeenten: <https://vng.nl/nieuws/jaarverslag-2018-adviescommissie-landelijke-toegang-bw-en-mo>

“Het is daarbij van belang dat de cliënt die vanuit een beschermd wonen locatie zelfstandig gaat wonen, vrij is zijn woonplaats te kiezen. De regering hecht eraan te benadrukken dat de gemeente waar de betrokkene zich inschrijft in het GBA, op basis van dit wetsvoorstel gehouden is eventueel noodzakelijke maatschappelijke ondersteuning te verlenen. Dit wordt hier benadrukt om te voorkomen dat mensen in de praktijk tussen wal en schip vallen doordat het wonen in de beschermde woonvorm eindigt en adequate maatschappelijke ondersteuning in de (toekomstige) woongemeente nog niet op orde is en de gemeente waar de betrokkene zich vestigt, ‘terugverwijst’ naar de gemeente waar deze eerder woonde.”

Uit onderzoeken⁶ blijkt dat de ambulante voorzieningen in de Wmo2015 in zeer beperkte mate door gemeenten zijn opgebouwd. De vraag is dan of het invoeren van het woonplaatsbeginsel de beoogde prikkel zal geven aan alle gemeenten voor beschermd wonen, nu de éérdere prikkel waarbij verantwoordelijkheid en middelen voor ambulante begeleiding en dagbesteding aan alle gemeenten zijn toegekend, niet de gewenste resultaten heeft opgeleverd. Is het te verwachten dat dit wetsvoorstel de verwachte (en tot dusver uitgebleven) prikkel wel gaat opleveren? Als onbekend is of het invoeren van een woonplaatsbeginsel zal leiden tot passende ondersteuning in alle gemeenten voor mensen met een ernstige psychische aandoening die zich niet op eigen kracht kunnen handhaven in de samenleving, ligt het dan voor de hand om een wetswijziging door te voeren die zulke grote gevolgen heeft voor de beschikbaarheid en toegankelijkheid van beschermd wonen in de Wmo?

Ook vinden we dat dit wetsvoorstel haaks staat op de ontwikkeling in de jeugdzorg waar de wetgever verplichte regionale samenwerking in de wet gaat verankeren. Het wetsvoorstel woonplaatsbeginsel Wmo beschermd wonen bevat niet een wettelijk verankerde samenwerkingsverplichting. Wij vinden dat die wel in de wet moet worden opgenomen.

Artikelsgewijze reactie op het wetsvoorstel:

Artikel 1, onder A, wijzigen art 1.1.1 - invoegen ‘woonadres’ conform definitie Wet Basisregistratie Personen (BRP). Uitgangspunt voor het wetsvoorstel is dat de Wmo zich aansluit bij de wet BRP voor de definitie van het woonadres:

- *het woonadres:*
 - **1°** het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont,

⁶ Rapport Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) 2018:

<https://www.igj.nl/documenten/rapporten/2018/06/26/toezicht-op-ambulante-ggz-betere-zorg-nodig-voor-thuiswonende-mensen-met-chronische-aandoeningen>

Trimbos Instituut 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/20/landelijke-monitor-ambulantisering-en-hervorming-langdurige-ggz-2019>

Rapport IGJ 2020: <https://www.igj.nl/zorgsectoren/geestelijke-gezondheidszorg/documenten/rapporten/2020/04/10/meer-samenhang-en-continuïteit-in-zorg-nodig-voor-mensen-met-chronisch-psychische-aandoeningen>

Algemene Rekenkamer 2020: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/06/25/geen-plek-voor-grote-problemen>

het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten;

- o 2° het adres waar, bij het ontbreken van een adres als bedoeld onder 1, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten;

We vragen ons af hoe de toepassing van deze definitie, in samenhang met de wijziging van Wmo2015, artikel 1.2.1, uitvalt voor mensen die al enige jaren een briefadres hebben in een gemeente of meerdere opeenvolgende gemeenten?

Bij dakloze ggz cliënten zonder vaste woon- en verblijfplaats en zonder inschrijving in de BRP is het nu een moeizame praktijk om het woonadres te achterhalen. De cliënt is dan in de praktijk gehouden om bewijs aan te leveren van de adressen waar hij gedurende een half jaar de meeste malen heeft overnacht of gedurende drie maanden zal overnachten. Indien de aanvrager hier niet toe in staat is, hoe vindt dan de vaststelling van het woonadres plaats?

Artikel 1, onder B, wijzigen art. 1.2.1

Het tweede lid van het te wijzigen art 1.2.1 somt op welke gemeente in welke situatie beschermd wonen verstrekt. Onder b. is een limitatieve opsomming opgenomen van instellingen waar iemand verblijf kan hebben gehad en op welk adres de aanvrager ingeschreven is geweest vanwege het verblijf aldaar. Is deze opsomming limitatief bedoeld, of geldt deze ook in geval sprake is geweest van langdurige opname of verblijf in een instelling voor revalidatie, gehandicaptenzorg, schippersinternaat, kostscholen, internaten, psychiatrische ziekenhuizen, algemene ziekenhuizen, of verpleeghuizen e.d.?

Om na te kunnen gaan op welke adressen van instellingen een aanvrager van beschermd wonen ingeschreven heeft gestaan, is een aantal organisaties bevoegd om de BRP te raadplegen. Dat zijn onder andere de gemeenten. De vraag is hoe dit in de uitvoering wordt belegd. De melding en aanvraag voor Wmo beschermd wonen wordt in sommige gemeenten ondergebracht bij een 'Wmo loket', of bij een wijkteam, of bij een centrale voordeur of speciaal loket bij de GGD. Er is een grote mate van variatie in aanmeldingsroutes. Wie van deze gemeentelijke diensten of afdelingen hebben de bevoegdheid om de BRP te raadplegen, nu zij niet in de uitvoering belast zijn met het verwerken van in- of uitschrijvingen in de BRP? Levert dit risico's op voor de bescherming van persoonsgegevens, indien een wijde kring van gemeentelijke medewerkers toegang tot de BRP krijgt? Is dit getoetst?

Vragen n.a.v. de Memorie van Toelichting wetsvoorstel Woonplaatsbeginsel

Pagina 1, 1^e alinea: Hier wordt aangegeven dat sommige gemeenten weinig of geen voorzieningen voor beschermd wonen hebben omdat daar geen prikkel voor is. De MvT laat hier onvermeld dat schaalgrootte noodzakelijk is voor het uitvoeren en exploiteren van een beschermd wonen voorziening met verantwoorde woonzorg. Er is een beperkte groep burgers die beschermd wonen nodig heeft. Zonder de vereiste schaalgrootte is een beschermd wonen voorziening waar voortdurend toezicht en begeleiding aanwezig is, niet betaalbaar. Voorzieningen met minder dan 24 plaatsen, zijn nauwelijks te exploiteren met de kwaliteitseisen die worden gesteld. Hoe stelt de wetgever zich voor dat dit wordt opgelost?

Ook de verschillen die kunnen ontstaan in de eisen die de 355 gemeenten zullen stellen, kunnen zeer nadelig uitpakken voor aanbieders. Tussen centrumgemeenten bestaan nu al verschillen in bijvoorbeeld eisen aan personeel. Het wordt uiterst kostbaar voor aanbieders om straks aan veel meer contracteisen te moeten voldoen en die te monitoren en te verantwoorden. De overheadkosten zullen fors gaan stijgen.

Wat niet benoemd wordt in dit wetsvoorstel is dat de toegang tot de Wlz voor voormalige BW-cliënten ertoe zal leiden dat de groep die aanspraak zal maken op Wmo-BW, beduidend kleiner zal worden. In absolute zin zal de omvang van de groep op wie het woonplaatsbeginsel van toepassing zal zijn, afnemen. In combinatie met een spreiding over de 355 gemeenten van BW-voorzieningen, zal dit extra druk zetten op de problematiek van de schaalgrootte en daarmee op het risico dat onvoldoende voorzieningen kwalitatief en bedrijfseconomisch goed overeind gehouden kunnen worden. Voor cliënten dreigt dan dat steeds minder passend aanbod beschikbaar is.

Het feit dat sommige gemeenten geen beschermd wonen locaties hebben, is omdat regio's in samenwerking deze locaties overeind houden en gebruiken. Dat maakt ook dat er een gevarieerd aanbod mogelijk is dat aansluit bij de wensen en ondersteuningsbehoeften van cliënten. Wat nu in de MvT staat over gemeenten wordt feitelijk niet onderbouwd.

Pagina 1, alinea 2 en 3:

Hier staat dat het noodzakelijk is dat alle gemeenten verantwoordelijk worden en verantwoordelijkheid nemen voor de eigen inwoners. In de MvT, p 104, van de **huidige** Wmo2015 staat hierover het volgende:

“Elke gemeente zal aan daarvoor in aanmerking komende personen (die zich tot de gemeente hebben gewend en een positieve beslissing op hun aanvraag hebben gekregen) opvang en beschermd wonen moeten verstrekken. Deze voorzieningen hoeven echter niet per se in elke gemeente ter plaatse te worden geboden; zo kunnen bijv. vormen van beschermd wonen heel specifiek zijn, zodat daar landelijk slechts een beperkt aantal voorzieningen voor beschikbaar is. In het algemeen deel van de toelichting is al aangegeven dat gemeenten hiertoe dan moeten samenwerken. De samenwerkingsafspraken tussen gemeenten zal betrekking hebben op de vestigingsplaats van de voorziening en de gezamenlijke financiering.”

De vraag is waarom de verantwoordelijkheid voor de eigen inwoners opnieuw moet worden geregeld, nu de **huidige** Wmo dat ook al heeft vastgelegd.

Pagina 1, 4^e alinea:

Hier wordt aangegeven dat: *“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.”*

In deze visie⁷ zijn nadrukkelijk ook de randvoorwaarden voor sociale inclusie opgenomen: voldoende betaalbare woningen, voldoende variaties in woonzorgaanbod, voldoende flexibel op- en af te schalen begeleiding, inzet van ervaringsdeskundigheid e.a. Aan invulling van deze randvoorwaarden ontbreekt het ten enen male. Gemeenten hebben de mogelijkheid om met corporaties afspraken te maken over voldoende woningen voor ggz cliënten, maar hebben dat maar zeer beperkt gedaan. Over de inzet van ambulante begeleiding en dagbesteding schreven we hierboven al. We zien geen gronden om aan te nemen dat dit wetsvoorstel gaat bijdragen aan verwezenlijking van de visie op sociale inclusie zoals de MvT verwoordt.

Pagina 2, 2^e alinea:

In deze alinea wordt de noodzaak van een objectief verdeelmodel besproken. Besloten is door Rijk en gemeenten dat een woonplaatsbeginsel de beste mogelijkheid is om onderling kosten voor beschermd wonen te verrekenen. Ongenoemd blijft de derde optie, namelijk het ontwikkelen van een objectief verdeelmodel zoals dat voor de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang is ontwikkeld en ingevoerd. Hierbij ontvangen regio's op basis van objectieve maatstaven een budget waaruit de kosten voor alle aanvragers van binnen en buiten de regio worden voldaan, zonder dat verrekening hoeft plaats te vinden.

We bevelen de wetgever sterk aan om na te gaan of deze variant, die zich in de praktijk al bewezen heeft, een oplossing vormt voor de organisatie en bekostiging van beschermd wonen.

Pagina 2, 5^e alinea:

Hier wordt beschreven dat cliënten zich vooral melden bij gemeenten waar beschermd wonen organisaties gevestigd zijn en dat de huidige wetgeving dit in stand houdt. Hierboven is al betoogd dat beschermd wonen locaties een bepaalde schaalgrootte nodig hebben. Het is niet realistisch om te denken dat elke gemeente een beschermd woonvorm nodig heeft en in stand kan houden. Daarnaast laat het Centraal Plan Bureau zien dat de veronderstelde overcapaciteit in gemeenten waar wel beschermd wonen is, steeds minder wordt gebruikt door mensen van buiten de regio. In vier jaar tijd (2015-2018) is een daling van 20% instroom te zien van mensen die van buiten een regio komen en beschermd wonen aanvragen⁸.

De vraag is dus of hier terecht wordt gesteld dat de huidige wetgeving de situatie in stand houdt dat cliënten zich melden bij bestaande locaties en dat sprake is van overcapaciteit van beschermd wonen in gemeenten.

Pagina 3, 2^e alinea:

Hier wordt gesteld:

“De huidige wettelijke vormgeving van de landelijke toegankelijkheid in de Wmo, leidt er dan echter naar verwachting nog steeds toe dat de gemeenten met relatief veel voorzieningen voor beschermd wonen onevenredig worden belast met cliënten die zich daar melden en afkomstig zijn uit andere gemeenten,”

⁷ VNG 2015, <https://vng.nl/publicaties/van-beschermd-wonen-naar-een-beschermd-thuis-rapport-cie-dannenberg>

⁸ Centraal Planbureau, 2019, <https://www.cpb.nl/decentrale-bekostiging-beschermd-wonen>

Op de vorige pagina is al aangegeven (onderzoek CPB) dat het aantal cliënten uit andere gemeenten is afgenomen en een dalende trend laat zien.

Pagina 3, 3^e alinea:

Hier wordt gesteld: *“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. Dat kan leiden tot vertraging voor de cliënt bij het verstrekken van de voorziening.”*

Uit de beschrijving van de op deze stelling volgende doelen van het invoeren van het woonplaatsbeginsel, wordt op geen enkele manier door de wetgever uitgelegd hoe het woonplaatsbeginsel een verbetering zal betekenen voor bovenstaande knelpunten tussen gemeenten over de beste plek voor herstel voor een cliënt en de vertraging bij het verstrekken van de voorziening. Welke verbetering gaat het woonplaatsbeginsel hierbij betekenen, ook gezien de verwacht bureaucratische en tijdrovende procedure die nodig zal zijn om de woonplaats vast te stellen? Daarnaast vragen we ons af hoe de wetgever kijkt naar de positie van cliënten, over wie gemeenten klaarblijkelijk besluiten wat zijn ‘beste plek voor herstel’ is. Op welke wijze zijn cliënten betrokken bij het vaststellen van de ‘beste plek voor herstel’ en kunnen zij hun stem daarin laten gelden? Op welke ondersteuning kunnen zij rekenen om zich hierin bij te laten staan?

Pagina 4, 2^e alinea:

Hier wordt gesteld: *“Doorslaggevend voor Rijk en gemeenten is dat het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel vormt voor het vormgeven van lokale ondersteuning, zoals bedoeld in de toekomstvisie van de Commissie-Dannenberg.”*

We lezen in de MvT geen onderbouwing van die prikkel. Op basis van welke feiten en argumenten vormt het woonplaatsbeginsel een maximale prikkel voor het vormgeven van lokale ondersteuning? Blijkt dit bijvoorbeeld uit de evaluatie van de Jeugdwet?

Bij het besluit om te kiezen voor het invoeren van het woonplaatsbeginsel is geen rekenschap gegeven in de MvT van de te verwachten sterke toename van administratieve lasten voor aanbieders, zoals het onderzoek van AEF naar kostenverrekening of woonplaatsbeginsel⁹ laat zien? Kan de wetgever toelichten waarom dit geen overweging is?

Pagina 5, 3^e alinea:

Hier wordt gesteld: *“Het probleem van de discussies tussen 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, ook als het beschermd wonen in een andere gemeente zal plaatsvinden.”*

⁹ Rapport AEF, april 2020,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/06/kostenverrekening-of-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen>

We vinden het bijzonder, gezien ook de praktijk in de jeugdzorg nu, dat de wetgever veronderstelt dat in de nieuwe situatie niet meer aan de orde zal zijn dat gemeenten van mening verschillen over wie het beschermd wonen gaat verstrekken en betalen. De veronderstelling dat snel en duidelijk vast te stellen zal zijn wie de woonplaatsgemeente is, is niet met feiten onderbouwd. De veronderstelling dat de woonplaatsgemeente uitgebreid onderzoek gaat doen naar de beste plek, ook als die buiten de regio is, wordt gelogenstraft door het onderzoek van het Centraal Planbureau.

In de praktijk is te verwachten dat een ‘ontvangende’ gemeente wil weten om welke cliënt het gaat en wat de risico’s van plaatsing zijn. Er bestaat geen acceptatieplicht voor gemeenten: ook al biedt de woonzorg in de ‘ontvangende’ gemeente meer kans op herstel, toch kan de plaatsing over en weer niet worden afgedwongen. Zeker voor cliënten met een lang verleden van (gedwongen) opnames in de psychiatrie en/of detentie, zal het nog ingewikkelder worden om plaatsing op de juiste plek voor elkaar te krijgen. Daarnaast brengt plaatsing meer kosten mee dan alleen het beschermd wonen, bijvoorbeeld op het gebied van uitkering en vervoer. Plaatsing is voor een ontvangende gemeente weinig aantrekkelijk.

Gemeenten hanteren ook verschillende definities van beschermd wonen¹⁰. Het gevolg hiervan kan zijn dat een ‘zendende’ gemeente een beschikking afgeeft voor beschermd wonen (tegen het daar gebruikelijke tarief en zorgaanbod), terwijl beschermd wonen in de ontvangende gemeente een andere invulling en tarief heeft. Dit kan plaatsing van de cliënt in de juiste setting enorm vertragen en acceptatie verhinderen. We pleiten hier voor meer realisme bij de wetgever over de uitvoering van dit wetsvoorstel en meer rechtsbescherming voor cliënten.

Pagina 6, laatste alinea:

Hier wordt gesteld: *“In de gemeentelijke uitvoeringspraktijk betekent dit het volgende. Indien een betrokkene bij een gemeente aanklopt voor beschermd wonen, zal de gemeente eerst nagaan of de betrokkene daadwerkelijk bij die gemeente een melding voor beschermd wonen kan doen, alvorens een onderzoek in de zin van artikel 2.3.2 van de Wmo 2015 wordt verricht. De gemeente gaat dus na of de betrokkene in de gemeente woonachtig is, dan wel of de gemeente op grond van voornoemde uitzonderingen verantwoordelijk is voor de verstrekking van beschermd wonen.”*

Hier wordt gesproken van het ‘aankloppen voor beschermd wonen’. Een melding ex art 2.3.2, lid 1, Wmo2015 leidt tot een onderzoek door de gemeente. De aanvrager krijgt een ontvangstbevestiging van zijn melding. Hier wordt echter gesproken van een moment waarop nog geen melding gedaan wordt, maar de gemeente toch gaat onderzoeken of iemand bij de juiste gemeente aanklopt. Hoe verhoudt zich dit moment van ‘aankloppen’ tot het wettelijk vastgelegde proces van melding, onderzoek, aanvraag, en beslissing in de Wmo2015? Welke termijn geldt voor het proces van ‘aankloppen’? Welke rechtsbescherming heeft een aanvrager indien het onderzoek niet leidt tot de mogelijkheid een melding ex art 2.3.2, lid 1 Wmo2015 en een aanvraag voor maatschappelijke ondersteuning te doen ex art 2.3.5 Wmo2015?

Verder maakt de wet niet duidelijk waar dakloze ggz cliënten kunnen verblijven zolang zij in afwachting zijn van het onderzoek tot vaststelling van de woonplaats.

¹⁰ Rapport Significant, april 2020,
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/08/wachtlijsten-beschermd-wonen>

Voor dakloze mensen zou dit een opvangvoorziening kunnen zijn. Maar gelet op de complexiteit van het onderzoek en de tijd die hiervoor nodig is, en het gebrek aan opvangplaatsen, is dit een ongewilde route. De druk op de maatschappelijke opvang zal verder toenemen. Dat is onnodig en vooral onwenselijk. Bovendien staat het haaks op de beweging waarin opvangvoorzieningen worden afgebouwd ten gunste van het begeleid wonen in de wijk.

We pleiten ervoor om de onduidelijkheid die ontstaat in deze fase van het proces goed wettelijk te regelen. Het ligt voor de hand dat de rechten van een cliënt, zoals vastgelegd in Wmo2015, al vanaf het moment van allereerste melding moeten gelden.

Pagina 7, 2^e alinea:

Hier wordt gesteld dat *“er formeel geen sprake van toename is van administratieve lasten als gevolg van de doordecentralisering”*.

Het AEF rapport¹¹ over het woonplaatsbeginsel stelt daarentegen dat de invoering van het woonplaatsbeginsel extra administratieve lasten opleveren voor aanbieders. *“In dit scenario hoeven gemeenten geen kosten te verrekenen met elkaar, maar moeten ze wel contracten sluiten met aanbieders verspreid door het land. Deze contracten leveren voor aanbieders verhoogde administratieve lasten op.”*

De administratieve lasten zullen leiden tot nieuwe continuïteitsvraagstukken in het aanbod aan beschermd wonen. Voor aanbieders is het niet doenlijk met een groot deel van de 355 gemeenten contracten af te sluiten. Zij zullen zich mogelijk gaan beperken tot de eigen regio. Dit levert nadeel op voor cliënten die daarmee ook beperkt worden in hun keuze voor een vestigingsplaats binnen Nederland.

Daarnaast ontbreekt in de MvT een analyse van de administratieve lasten die gemoeid zijn met het traceren van de woonplaats van aanvragers van beschermd wonen. De praktijk in de jeugdzorg laat zien dat dit een omvangrijke en zeer tijdsintensieve aangelegenheid is.

Pagina 7, 4^e alinea:

Hier wordt beschreven hoe de gemeenten de extra administratieve lasten in de uitvoering willen beperken door middel van een Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO). Deze NvO is een vorm van zelfregulering waar leden van de VNG zich onderling aan kunnen verbinden. De NvO brengt mee dat in een regio gewerkt wordt aan continuïteit van de (specialistische) hulp en ondersteuning en beperking van de administratieve lasten. Het is een constructie op basis van vrijwilligheid. Een zelfde type NvO is ook in voorbereiding voor de jeugdzorg. Inmiddels heeft de minister van VWS besloten dat de NvO voor de jeugdzorg onvoldoende waarborg biedt. De minister heeft daarom een wetsvoorstel voor verplichte regionale samenwerking (in de vorm van WGR regio's of centrumgemeenten) ontwikkeld en ter consultatie op het internet voorgelegd. Wij delen de zorgen over de vrijblijvendheid van een NvO voor regionale samenwerking inzake beschermd wonen Wmo en wij willen dat de wetgever verplichte regionale samenwerking in de vorm van een WGR regeling of via centrumgemeenten wettelijk regelt.

¹¹ Rijksoverheid, juni 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/04/kamerbrief-voortgangsrapportage-beschermd-wonen-en-maatschappelijke-opvang>

We vinden dat een betere oplossing (dan een NvO) om regionale samenwerking te realiseren (en daardoor betere continuïteit van zorg en minder administratieve lasten).

Pagina 8, 1^e alinea:

Hier wordt gesteld dat aanbieders formeel geen gevolgen zullen ondervinden van het wetsvoorstel voor het woonplaatsbeginsel beschermd wonen en ook niet van de doordecentralisatie van beschermd wonen.

We begrijpen dat er een verschil is tussen de formele gevolgen en de gevolgen in de praktijk. De gevolgen in de praktijk zullen echter zijn dat aanbieders in principe contracten zullen moeten sluiten met alle 355 gemeenten in Nederland om te zorgen dat cliënten die hun 'beste plek voor herstel' bij hen vinden, ook daadwerkelijk bij hen terecht kunnen. Doen aanbieders dat niet, dan zullen cliënten met specifieke zorgbehoeften, bijvoorbeeld vanwege hun leeftijd of hun specifieke stoornis die specialistische en niet overal beschikbare begeleiding en woonlocatie, steeds minder vaak passende zorg en ondersteuning kunnen vinden. De kans dat aanbieders afzien van het sluiten van contracten met 355 gemeenten is heel waarschijnlijk, alleen al vanwege de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan. Daarmee neemt de keuzemogelijkheid voor cliënten af en vermindert de kans op de best passende plek voor herstel. Mogelijk zal dit leiden tot een groter beroep door cliënten op het persoonsgebonden budget zodat zij toch de meest passende zorg kunnen inkopen. Dit brengt het risico mee dat, vanwege het lagere PGB tarief, minder zorg dan nodig wordt verleend. Daarnaast lopen cliënten het risico terecht te komen bij minder betrouwbare zorgbedrijfjes.

Pagina 8, 2^e alinea:

Hier wordt gesteld dat het voor cliënten duidelijk is, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, dat ze zich in beginsel tot de gemeente moeten wenden waar ze hun woonplaats hebben. De veronderstelling dat dit voor alle mensen met een ernstige psychische aandoening zonder meer duidelijk is, gezien de vaak ingewikkelde problemen die zij hebben op alle mogelijke terreinen (inclusief hun verblijfsituatie) en het gebrek aan onafhankelijke cliëntondersteuning voor deze groep, vinden we aanvechtbaar.

De MvT stelt verder dat *"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."* Vanuit cliëntperspectief doet zich dan de vraag voor in hoeverre de situatie verbetert ten opzichte van de huidige uitvoering. Nu hebben cliënten ook al te maken met verschillende toegangsroutes en criteria voor beschermd wonen en met verwijzingen naar beschermd wonen elders. Waarbij het CPB onderzoek en de Nationale Ombudsman laten zien dat het uitgangspunt van 'beste plek voor herstel' nu al ernstig onder druk staat, laat staan als 355 gemeenten daar hun individuele afweging in moeten gaan maken.

Pagina 8, 3^e alinea:

Hier wordt gesteld dat er geen gevolgen zijn voor de regeldruk. We gaan ervan uit dat hier opnieuw de gedachte is dat er 'formeel' geen verplichtingen bij komen voor bedrijven, burgers of professionals. Hierboven is al één en andermaal betoogd welke extra bureaucratische processen nodig zijn om de uitvoering van het woonplaatsbeginsel mogelijk te maken.

We zouden het terecht vinden als de wetgever hier niet alleen kijkt naar de formele regeldruk die het wetsvoorstel oplevert, maar ook de gevolgen in kaart brengt voor de uitvoering van het woonplaatsbeginsel.

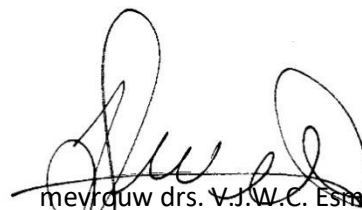
Pagina 8, 4^e alinea:

Uit de overgangsbepalingen wordt het ons niet duidelijk welke rechten cliënten met een Wmo beschikking voor beschermd wonen, die op de wachtlijst staan, hebben en houden op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

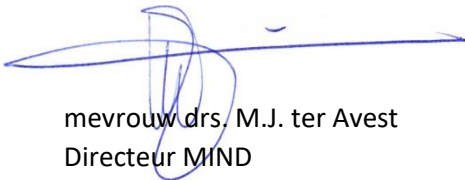
Met vriendelijke groet,

E.E. Wiegman - van Meppelen Scheppink

mevrouw drs. E.E. Wiegman-van Meppelen Scheppink
Directeur vereniging Valente



mevrouw drs. V.J.W.C. Esman-Peeters
Directeur de Nederlandse ggz



mevrouw drs. M.J. ter Avest
Directeur MIND