

Vergaderjaar 2022–2023

29 325

Maatschappelijke Opvang

Nr. 137

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2022

In mijn brief van 6 juli jl.¹ heb ik u kort geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de doordecentralisatie van beschermd wonen. Hierin heb ik gemeld dat een ambtelijke werkgroep een aantal scenario's heeft uitgewerkt op basis waarvan een besluit genomen kan worden over de doordecentralisatie. Deze scenario's zijn opgesteld vanwege een aantal aandachtspunten die ik eerder heb benoemd en die tevens naar voren komen in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 houdende de invoering van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen² (verder: wetsvoorstel woonplaatsbeginsel). Tevens gaf ik aan dat in het bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten van 30 juni jl. is besloten dat de voorbereidingen voor de doordecentralisatie van beschermd wonen doorgaan, met als beoogde ingangsdatum 1 januari 2024. Dat houdt in dat er vanaf die datum een objectief verdeelmodel komt waarmee alle gemeenten middelen voor beschermd wonen ontvangen. Hiertoe zal tevens op korte termijn het wetsvoorstel woonplaatsbeginsel bij uw Kamer worden ingediend. Het wetsvoorstel zal ook een voorstel bevatten voor de nadere wettelijke verankering van de samenwerking tussen gemeenten voor de inkoop³ van beschermd wonen. In de brief is ook aangegeven dat uw Kamer in september 2022 uitgebreid geïnformeerd zal worden over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg, gevolgen voor de gemeenten, Rijk en overige betrokkenen en het beoogde tijdpad, hetgeen ik met deze brief doe.

¹ Zie: Kamerstuk 35 925 XVI, nr. 198.

² Advies Afdeling advisering van de RvS van 18 april 2021, gepubliceerd 3 juni 2022: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@123943/w13-20-0497-iii/#highlight=wetsvoorstel%20woonplaatsbeginsel%20beschermd%20wonen>.

³ Dit is ook van toepassing indien de gemeente beschermd wonen betreft door middel van subsidie in plaats van opdracht.

In bovengenoemde brief van 6 juli jl. heb ik tevens toegezegd u in september te informeren over de uitkomsten van de eerste monitor psychische problematiek en de uitkomsten van het onderzoek naar beleidsmatige en financiële gevolgen van de uitname uit het Gemeentefonds (Wmo 2015) ten behoeve van de Wlz. De verwachting was dat zowel de monitor als het onderzoek in juli 2022 afgerond zouden worden. Inmiddels blijkt dat de afronding van de rapporten langer duurt dan vooraf ingeschat. Daarbij is in een bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten afgesproken dat de (voorlopige) uitkomsten eerst gezamenlijk bestudeerd en gedeeld moeten worden. Het is namelijk van belang een gezamenlijk beeld te krijgen hoe de ondersteuning en zorg aan mensen met psychische problematiek is vormgegeven en wat de (beleidsmatige en financiële) gevolgen zijn van de openstelling van de GGZ Wlz per 1 januari 2021. Ik zal u daarom later dit najaar informeren over beide rapporten.

Ten slotte ga ik in deze brief kort in op de aanpak van dakloosheid, mede naar aanleiding van het verzoek van verschillende Kamerleden bij de regeling van werkzaamheden van 6 september jl. over de berichtgeving dat dakloosheid in Nederland volgens professionals stijgt. De uitgewerkte aanpak van dakloosheid (2023–2030) wordt aan het eind van dit jaar met uw Kamer gedeeld, maar ik zal vooruitlopend daarop alvast kort iets zeggen over het in beeld brengen van deze doelgroep⁴.

Stand van zaken doordecentralisatie beschermd wonen

Een ambtelijke werkgroep van VWS, BZK en VNG heeft het Transitieteam Beschermd thuis opdracht gegeven om een onderzoek te doen naar verschillende aandachtspunten en mogelijke risico's rond de doordecentralisatie van beschermd wonen. Het onderzoeksrapport, getiteld: «Een stelsel dat helpt, aandachtspunten doordecentralisatie en woonplaatsbeginsel beschermd wonen,» treft u als bijlage aan. In het onderzoek staan de volgende aandachtspunten en risico's centraal:

- de uitvoeringskracht van gemeenten;
- de invloed van het beperkte woningaanbod op de gewenste beweging naar een beschermd thuis;
- financiële risico's als gevolg van schommelingen in het aantal cliënten en
- de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders.

Op verzoek van de VNG is daar een vijfde aandachtspunt aan toegevoegd. Het betreft het risico dat gemeenten financiële problemen ondervinden op het moment dat veel cliënten uit andere gemeenten zich melden voor «tussenvormen» die niet onder de wettelijke definitie van beschermd wonen vallen. Deze punten komen (grotendeels) overeen met de aandachtspunten die genoemd staan in het bovengenoemde advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel woonplaatsbeginsel.

In het onderzoek wordt uitgegaan van de doelstelling zoals die in 2015 door de commissie Toekomst beschermd wonen – onder leiding van Erik Dannenberg – is geformuleerd: sociale inclusie. De beoogde beweging is van beschermd wonen⁵ naar een beschermd thuis. Dat wil zeggen dat ernaar gestreefd moet worden dat mensen met psychische of sociaal-maatschappelijke problemen volwaardig onderdeel (kunnen) zijn van de

⁴ Berichtgeving RTLnieuws 6 september 2022, <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5330913/steeds-daklozen-wonen-auto-meer-mensen-wonen-permanent-hun-auto>.

⁵ Beschermd wonen in een instelling conform de wettelijke definitie betekent dat de cliënt geen woonlasten betaalt en derhalve de hoge intramurale eigen bijdrage betaalt.

maatschappij en daaraan deel kunnen nemen. Dit draagt bij aan (sneller) herstel en vermindering van problemen. Dat behelst veilig en betaalbaar wonen in of dicht bij de eigen woonplek, passende begeleiding en ondersteuning, zinvol werk, voldoende inkomen, een veilige en gezonde leefomgeving en een welwillende samenleving. Ofwel: een beschermd thuis. Voor de mensen voor wie beschermd thuis niet mogelijk is, moeten er passende vormen van intramuraal beschermd wonen zijn. Dat vraagt om gezamenlijke inzet van verschillende partijen en een stelsel dat deze gezamenlijke inzet faciliteert. Een belangrijke vraag in het onderzoek was: is de combinatie van doordecentralisatie, woonplaatsbeginsel en objectief verdeelmodel wel de meest wenselijke om tot sociale inclusie te komen?

In het onderzoek zijn de aandachtspunten en risico's nader uitgediept, is onderzocht welke waarborgen mogelijk zijn en zijn alternatieve scenario's opgesteld. Ten slotte zijn scenario's vergeleken aan de hand van een beoordelingskader. Er worden in het onderzoek vijf verschillende scenario's (met enkele subvarianten) onderscheiden, waaronder:

- een «nuloptie» (geen doordecentralisatie en de huidige situatie continueren);
- doorgaan met de doordecentralisatie (inclusief wetsvoorstel woonplaatsbeginsel en objectief verdeelmodel) met of zonder verplichte regionale samenwerking en een vergelijkbaar scenario met onderlinge kostenverrekening tussen gemeenten in plaats van het woonplaatsbeginsel;
- en tot slot een scenario waar centrumgemeenten (deels) de wettelijke verantwoordelijkheid krijgen voor beschermd wonen.

De scenario's zijn uitvoerig beschreven vanaf pagina 43 van bijgevoegd onderzoeksrapport.

De beoordeling van scenario's heeft enerzijds betrekking op de vraag of – en in welke mate – een scenario bijdraagt aan sociale inclusie, anderzijds is gekeken naar de uitvoerbaarheid en politiek-bestuurlijke en financiële randvoorwaarden. De onderzoekers doen geen uitspraken over de wenselijkheid van een scenario, omdat dit afhankelijk is van de (bestuurlijke) weging van de beoordelingscriteria. De scenario's onderscheiden zich naar:

- verantwoordelijkheidsverdeling (bij alle gemeenten, centrumgemeenten of een combinatie);
- financiering (alle gemeenten, centrumgemeenten of een combinatie);
- aard verdeelmodel (historisch of objectief);
- hoe om te gaan met cliënten die uit een andere gemeente afkomstig zijn (landelijke toegankelijkheid, woonplaatsbeginsel of kostenverrekening tussen gemeenten) en
- aanvullende waarborgen rond de samenwerking tussen gemeenten.

In het rapport is door de onderzoekers ook gekeken naar overeenkomsten en verschillen met de situatie in het Jeugd domein, waar besloten is om (bepaalde vormen van) specialistische zorg meer centraal te organiseren. De onderzoekers constateren dat sprake is van overeenkomsten en verschillen. Deze staan beschreven op pagina 51 en 52 van het rapport. Belangrijke verschillen tussen beide domeinen zijn dat de jeugdhulp breder van opzet is en veel meer verschillende (specialistische) zorgvormen kent, dat bij beschermd wonen al sprake is van (intensieve) regionale samenwerking – met stabiele regio's – en de doordecentralisatie van middelen geleidelijk zal plaatsvinden.

De onderzoekers constateren dat de scenario's waarbij sprake is van doordecentralisatie van beschermd wonen van 43 centrumgemeenten naar alle gemeenten, het meest bijdragen aan sociale inclusie en het

bevorderen van de transitie van beschermd wonen naar beschermd thuis. Het scenario waarin centrumgemeenten formele taken krijgen en middelen daarvoor ontvangen, faciliteert de gewenste beweging het minst. Voor mensen die behoefte hebben aan specialistisch beschermd wonen komt het scenario van doordecentralisatie gecombineerd met verplichte samenwerking beter tegemoet dan als de samenwerking onverplicht is. Ook het organiseren van beschermd wonen-aanbod is dan iets beter praktisch uitvoerbaar. De combinatie van doordecentralisatie en woonplaatsbeginsel zorgt voor minder grensvlakvraagstukken en geeft minder aanleiding tot afschuifgedrag dan alle andere scenario's, omdat het woonplaatsbeginsel tot een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling leidt. De administratieve lasten zijn lager in het scenario van doordecentralisatie met verplichte samenwerking (en het scenario zonder doordecentralisatie) dan in geval van doordecentralisatie met vrijwillige samenwerking.

De onderzoekers concluderen dat ongeacht het scenario goede regionale samenwerking van belang is en dat deze samenwerking ertoe leidt dat eerdergenoemde risico's en aandachtspunten minder spelen. Voor de onderscheiden aandachtspunten zijn aanvullende waarborgen mogelijk, zoals voor het onderwerp woningaanbod door middel van het programma voor huisvesting aandachtsgroepen, «een thuis voor iedereen».

In het bestuurlijk overleg van 30 juni jl. van VWS, BZK en VNG zijn de bevindingen van de ambtelijke werkgroep besproken. Geconstateerd is dat er een zorgvuldige voorbereiding is geweest en dat de vraagstukken diepgaand en afdoende zijn onderzocht. Rijk en gemeenten zien het scenario waarin sprake is van (geleidelijke) doordecentralisatie van beschermd wonen, in combinatie met de invoering van het woonplaatsbeginsel en van het ontwikkelde objectief verdeelmodel, als beste optie. Besloten is dat in dit scenario een aantal extra waarborgen ingebouwd wordt, waaronder het nader wettelijk verankeren van de samenwerking tussen gemeenten met betrekking tot de inkoop van beschermd wonen. Dit scenario vormt naar de overtuiging van Rijk en gemeenten de beste stimulans voor de beweging van beschermd wonen naar een beschermd thuis en draagt het beste bij aan een inclusieve samenleving voor mensen met psychische en psychosociale problemen. Gemeenten worden verantwoordelijk voor hun inwoners, ongeacht of ze ambulante of intramurale hulp (respectievelijk beschermd thuis en beschermd wonen) nodig hebben en ontvangen daarvoor via het objectief verdeelmodel ook de passende middelen. Dat vormt ook een stimulans voor gemeenten om te investeren in preventie.

Rijk en gemeenten zien de nadere wettelijke verankering van de samenwerking van gemeenten bij de inkoop van beschermd wonen als een belangrijke waarborg voor de beschikbaarheid van beschermd wonen voor de cliënten. Daarmee komt deze maatregel tegemoet aan de aandachtspunten met betrekking tot de uitvoeringskracht van gemeenten, de financiële risico's en de administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders. De samenwerking is met name van belang om de beschikbaarheid van beschermd wonen te beschermen, in het bijzonder bij de (schaarse) specialistische vormen van beschermd wonen voor de meest kwetsbare inwoners. Overigens maken gemeenten hierover ook nu al regionale afspraken op basis van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO)⁶.

⁶ Informatie over de NvO: <https://vng.nl/nieuws/aan-de-slag-met-de-norm-voor-opdrachtgeverschap>.

In het bestuurlijk overleg zijn ook andere aanvullende waarborgen rond de aandachtspunten aan de orde gekomen. Voor het beperken van administratieve lasten zal de VNG samen met andere partijen landelijke contractstandaarden ontwikkelen en borgen. Dat vergemakkelijkt ook het maken van afspraken met aanbieders van beschermd wonen indien een cliënt beter buiten de regio kan herstellen. Tevens is besloten dat nadere afspraken worden gemaakt over de evaluatie van het nieuwe verdeelmodel en het wetsvoorstel. Deze evaluatie zal twee jaar na de invoering van de wet worden uitgevoerd. Met betrekking tot de krappe woningmarkt (beperkt woningaanbod) is het programma rond de huisvesting van aandachtsgroepen «Een thuis voor iedereen» van BZK, VWS, SZW, JenV, OCW, VNG/G5/G40, IPO en Aedes 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 dat kader wordt gewerkt aan de voorbereiding van het wetsvoorstel regie volkshuisvesting⁷. In het onderzoek is te lezen (p.29) 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.

In het kader van het onderzoek hebben Valente, de Nederlandse GGZ en MIND zowel ambtelijk als bestuurlijk meegedacht en gereageerd op de bevindingen van de werkgroep. De beweging van beschermd wonen naar een beschermd thuis wordt breed ondersteund maar over hoe dit het beste bereikt kan worden lopen de meningen uiteen. Naar elkaar is uitgesproken dat partijen in het vervolg nauw samen optrekken om zo het cliënt- en aanbiedersperspectief bij de beweging naar een beschermd thuis te blijven borgen.

De komende maanden zal ik samen met gemeenten en met input van bovengenoemde partijen het wetsvoorstel woonplaatsbeginsel nader uitwerken. Het wetsvoorstel zal naar verwachting voor het einde van het jaar worden ingediend, waarna het nadrukkelijke streven van Rijk en gemeenten is om per 1 januari 2024 te starten met de invoering van het nieuwe verdeelmodel, het woonplaatsbeginsel en de nader in de wet geregelde samenwerking tussen gemeenten.

Vragen van Kamerleden over de aanpak van de dakloosheid

De duurzame beweging naar kwalitatief goede, beschikbare en betaalbare hulp dichtbij mensen is ook relevant voor de opgave dakloosheid. Immers, ook voor mensen die na een episode van dakloosheid gaan wonen in de wijk, geldt dat passende ondersteuning in de eigen woonomgeving het beste bijdraagt aan (maatschappelijk) herstel. Cruciaal dus dat de aanpak dakloosheid in samenhang wordt gezien met de doordecentralisatie van beschermd wonen naar een beschermd thuis. Ook in deze lastige tijd met hoge inflatie en toenemende bestaansonzekerheid is het mijn ambitie om dakloosheid in Nederland fors en structureel terug te dringen. De maatschappelijke opvang is geen passend en duurzaam «antwoord» op dakloosheid. Er is meer aandacht nodig voor «wonen eerst» en preventie. Dat vraagt om een fundamenteel andere kijk op dakloosheid. De urgentie om ons blijvend in te zetten om dakloosheid terug te dringen en te voorkomen, is, mede gezien de krapte op de woningmarkt en de huidige energiecrisis, onverminderd groot en urgenter dan ooit. Op dit moment wordt met alle betrokkenen hard gewerkt aan de

⁷ Kamerstuk 34 682, nr. 92.

aanpak dakloosheid 2023–2030. Deze uitgewerkte aanpak ontvangt uw Kamer voor het eind van dit jaar.

Verschillende Kamerleden verzochten bij de regeling van werkzaamheden van 6 september jl. om een reactie naar aanleiding van het bericht dat het aantal dakloze mensen vermoedelijk is gestegen naar zo'n 100.000 (Rtlnieuws.nl, 6 september 2022). Daarover kan ik het volgende vermelden. Het sluitend in kaart brengen van het aantal dakloze jongeren en volwassenen in Nederland is geen eenvoudige opgave. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) maakt periodiek een schatting van het aantal dakloze mensen. Het aantal dakloze mensen daalde volgens het CBS de afgelopen jaren van ruim 39.000 in 2018, tot 36.000 in 2020 en vervolgens tot 32.000 in 2021. Belangrijk om te vermelden is dat deze cijfers gaan over feitelijk dakloze mensen. De CBS-telling omvat hierdoor mogelijk, ondanks de bijschatting, niet alle mensen die te maken hebben met dakloosheid. Een bijkomende complicerende factor is dat niet alle gemeenten en zorg- of opvangaanbieders alle dakloze mensen registreren. Zij tellen alleen de mensen die bij hen in beeld zijn en ze registreren op verschillende wijzen. Een eenduidig cijfer is daardoor lastig te krijgen.

Daarom investeer ik, zoals aangegeven in de brief die ik op 2 juni jl. aan uw Kamer heb verstuurd (Kamerstukken 29 325 en 32 847, nr. 134), in het door ontwikkelen van de monitor dakloosheid zoals die via de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein wordt georganiseerd. Onderdeel van deze doorontwikkeling van de monitor dakloosheid is een verkenning in hoeverre de ETHOS-definitie kan worden gebruikt in Nederland. Deze definitie hanteert een typologie van dakloosheid en sociale uitsluiting die dichter bij de huidige realiteit van dakloosheid lijkt te komen, en daarmee mogelijk tot een eenduidiger beeld komt van het totale aantal dakloze mensen. Omdat deze wijze van definiëring ook inzicht verschaft over wat beleidsmatig nodig is met betrekking tot preventie van dakloosheid volg ik deze ontwikkelingen op de voet. In het plan van aanpak dakloosheid 2023–2030 dat momenteel wordt ontwikkeld, krijgt het onderdeel monitoring en kennis een belangrijke plek.

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