

Position paper Vereniging Valente ten behoeve van rondetafelgesprek Tweede Kamer op 17 april 2023 over woonplaatsbeginsel beschermd wonen Wmo2015.

Inleiding

Vereniging Valente bundelt zo'n zestig aanbieders van beschermd wonen en begeleiding. Zij bieden ondersteuning aan meer dan 120.000 mensen. De meesten van deze mensen krijgen begeleiding aan huis vanwege een ernstige psychische aandoening. Een veel geringere groep, krijgt een beschermde woonomgeving geboden, dat is een woonplek met 24uurs begeleiding en toezicht. Deze laatste groep omvat ongeveer 20.000 mensen. De doordecentralisatie en het invoeren van een woonplaatsbeginsel betreft alleen die laatste kleine groep.

Onze ambitie is dat mensen kunnen werken aan hun herstel en kunnen deelnemen aan de maatschappij. Dat zij zelfstandig kunnen wonen in een eigen woning, met waar nodig begeleiding, ondersteuning en behandeling. Of wonen in een beschermde woonomgeving, die participatie mogelijk maakt, maar wel degelijk ook deze kwetsbare mensen beschermt tegen misbruik, geweld en teloorgang.

Is het invoeren van een woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen de manier om die ambitie te bereiken?

Valente is van mening dat het woonplaatsbeginsel de ambitie tot sociale inclusie niet dichterbij brengt. Het woonplaatsbeginsel is niets meer of minder dan een verdeelregel, een formule, om de gemeente te kunnen aanwijzen die de factuur voor beschermd wonen moet betalen. Het woonplaatsbeginsel op zichzelf doet niets om ervoor te zorgen dat mensen aan huis ondersteuning krijgen of dat zij een passende woonplek en zorg krijgen.

Valente vindt dat andere acties nodig zijn om te bereiken dat iedereen zoveel mogelijk in de wijk kan blijven wonen. Alle gemeenten zijn al verantwoordelijk voor beschermd wonen volgens de Wmo, een woonplaatsbeginsel is daarvoor niet nodig. De zaken die nodig zijn voor sociale inclusie heeft de commissie Dannenberg in 2015 op een rij gezet¹. Om sociale inclusie van mensen met ernstige psychische aandoeningen mogelijk te maken en intramurale beschermde woonvormen zo min mogelijk te hoeven inzetten is het volgende nodig, zo staat in het advies:

1. Versterken van zelfmanagement, ervaringsdeskundigheid en informele zorg
2. Garanderen van langdurige begeleiding met flexibele intensiteit
3. Ondersteuningscontinuüm voor herstel en participatie
4. Een breed arsenaal van woonvarianten
5. Beschikbare en betaalbare wooneenheden
6. Laagdrempelige toegang tot zorgfuncties
7. Duurzaam samenwerken tussen gemeenten en zorgverzekeraars
8. Borgen van kwaliteit en vraaggerichtheid van ondersteuning

Zonder het invullen van deze randvoorwaarden komt sociale inclusie niet tot stand. De afgelopen jaren hebben leden van Valente hard gewerkt, met gemeenten, corporaties, welzijnsorganisaties en anderen, om zoveel mogelijk van bovengenoemde randvoorwaarden te realiseren. Voor een deel is

¹ VNG, 2015, Advies 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis': https://vng.nl/files/vng/van-beschermd-wonen_20151109.pdf



dat gelukt, en dat zien we terug in het grote aantal mensen dat met begeleiding zelfstandig kan wonen. Voor een ander deel is dat niet gelukt, met name wat betreft passende en betaalbare woonruimte, langdurige begeleiding, eenvoudige toegang en onafhankelijke clientondersteuning. Het gebrek aan resultaat op deze randvoorwaarden zien we terug in het grote aantal dakloze mensen met ggz problematiek, in de toeloop naar de Wet langdurige zorg en in het grote aantal meldingen over mensen met onbegrepen gedrag.

Gaat het woonplaatsbeginsel het tekort aan woningen, langdurige begeleiding en onafhankelijke clientondersteuning oplossen?

Wij kunnen geen reden bedenken die onderbouwt dat het woonplaatsbeginsel in die lacunes voorziet. Sterker nog, wij hebben reden om aan te nemen dat het stelsel complexer wordt in de uitvoering en meer prikkels in zich zal bergen om cliënten van het kastje naar de muur te sturen en kosten af te wentelen. De afwenteling van kosten kan plaatsvinden naar andere gemeenten, zowel als naar andere wettelijke kaders zoals de Wet langdurige zorg. Verkeerde prikkels, hogere kosten.

We gaan het drukker krijgen met het determineren welke gemeente moet betalen voor beschermd wonen, het contracteren en het toezicht houden, dan met het realiseren van passend wonen en ondersteuning.

Advies Raad van State

De Raad van State (RvS) heeft duidelijk aangegeven welke risico's het invoeren van een woonplaatsbeginsel met zich meebrengt: *“Cliënten worden de dupe - Gemeenten vertonen nu al afschuifgedrag bij deze – vaak dure – cliënten, maar invoering van het woonplaatsbeginsel kan dit versterken. Gemeenten krijgen meer mogelijkheden om zich onbevoegd te verklaren en zullen meer tijd kwijt zijn aan onderling overleg over de vraag welke gemeente verantwoordelijk is. Cliënten die worden geweigerd kunnen alleen bij een andere gemeente achteraan in de rij gaan staan, terwijl dit juist kwetsbare mensen zijn die niet zo lang kunnen wachten.”*

De RvS is helder in het betoog dat het ook voor de gemeenten ingewikkelder wordt. Zij moeten voor sommige cliënten zorg inkopen in een instelling voor beschermd wonen die in een andere gemeente staat. Die cliënten verhuizen dan naar die andere gemeente. Die gemeente wordt dan verantwoordelijk voor alle andere voorzieningen van deze cliënten, zoals een uitkering of een scootmobiel, maar de oorspronkelijke gemeente blijft verantwoordelijk voor beschermd wonen. Ook voor het toezicht op de kwaliteit daarvan. De cliënt krijgt dus geen integrale zorg van één gemeente. Zorgaanbieders zullen bovendien contracten moeten sluiten met een groter aantal gemeenten. Ook de afstemming met woningcorporaties en met het CAK (dat de eigen bijdragen landelijk int en uitbetaalt) wordt omslachtiger.

Schaalgrootte is nodig voor doelmatige en effectieve uitvoering

Valente is van mening dat uitvoering van beschermd wonen voor 20.000 mensen door 342 gemeenten niet doelmatig en niet effectief is. Om voorzieningen voor beschermd wonen in voldoende mate en kwaliteit beschikbaar te hebben is uitvoering op regionaal niveau noodzakelijk. Zowel op het gebied van toezicht (beschermd wonen is een risico-sector voor zorgfraude zo is gebleken), als organisatie van de toegang (ggz expertise is noodzakelijk, idem voor clientondersteuning), inkoop en aanbesteden (administratieve lasten), financiële risico's (die vragen om regionale solidariteit), is regionale uitvoering noodzakelijk. We missen op dit punt ook een uitvoeringstoets die de uitvoeringslasten voor aanbieders in kaart brengt.



Verplichting in wetsvoorstel tot regionale samenwerking is beperkt en vrijblijvend

Het wetsvoorstel voorziet in een optie voor gemeenten om te kiezen voor regionale samenwerking indien zij dat dienstig achten. Het wetsvoorstel maakt de regionale samenwerking zeer beperkt: het betreft alleen een samenwerking op het gebied van inkoop. Artikel 2.6.1 lid 3 van het wetsvoorstel zegt: “Colleges kopen gezamenlijk beschermd wonen in bij derden, indien dat voor de beschikbaarheid van beschermd wonen aangewezen is.” Colleges zijn vrij om hiervoor te kiezen, er is geen enkele verplichting tot samenwerking qua inkoop, als één of meerdere gemeenten de noodzaak niet zien. Ook gaat de samenwerking niet over inhoudelijk beleid, zoals de uitvoering van de toegang met voldoende ggz expertise, het creëren van regionale voorzieningen (zoals een respijthuis, actieve en onafhankelijke clientondersteuning, een herstelacademie) of samenwerking met corporaties, zorgkantoren en zorgverzekeraars.

Regionaal niveau is leidend in wonen en zorg

De ontwikkelingen met betrekking tot de volkshuisvesting en langdurige zorg vragen om beleid op regionale schaal. Het ontwikkelen van woonzorgvisies gaat op regionaal niveau uitgevoerd worden. Het maken van regiobeelden voor de (langdurige) zorg, en de uitvoering van afspraken over passende zorg in het kader van het Integraal Zorgakkoord, vinden op regionaal niveau plaats. Ook het Wmo toezicht gaat mogelijk op regionaal niveau georganiseerd worden omdat het gemeenten niet gelukt is om tot adequaat toezicht op de kwaliteit van Wmo voorzieningen te komen.

Op dit moment hebben 21 van de 43 centrumgemeente regio's gekozen voor een juridische samenwerkingsvorm die houvast biedt in de uitvoering, bij financiële kwesties, bij geschillen en bij het ontwikkelen van beleid. Valente is van mening dat alle centrumgemeenten en regiogemeenten een *op inhoud en op financiën* juridisch geborgde samenwerking moeten hebben. Of dat een WGR regeling is, of een openbaar lichaam of een centrumgemeenteregeling, is aan de gemeenten zelf. Maar maak de samenwerking juridisch bindend, financieel duurzaam en gericht op het verwezenlijken van de ambities om mensen met ernstige psychische aandoeningen een volwaardige plek in de samenleving te geven.

Invoering objectief verdeelmodel

Op dit moment wordt het historische budget dat vanuit de AWBZ naar de Wmo 2015 is overgeheveld op historische basis verdeeld over de centrumgemeente-regio's. Gemeenten hebben in 2022 ingestemd met het invoeren van een objectief verdeelmodel. Net als in de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang is gebeurd, kan dit objectieve verdeelmodel stapsgewijs regionaal worden ingevoerd. Regio's beschikken dan over een budget dat investeringen in kwaliteit mogelijk maakt en onderlinge financiële risico's opvangt.

We tekenen hierbij aan dat niet in beeld is welke risico's voor continuïteit van zorg ontstaan in de 17 regio's waarvan enkelen tot bijna de helft van hun Wmo budget voor beschermd wonen kwijtraken². We adviseren om in kaart te brengen welke gevolgen in die regio's ontstaan voor cliënten en voor het beschikbare zorgaanbod. Het is van belang tijdig noodzakelijke maatregelen te treffen die in die regio's de beschikbaarheid van voldoende adequate voorzieningen voor beschermd wonen borgen.

Vangnet woonplaatsbeginsel

Niet altijd is vast te stellen welke gemeente verantwoordelijk is voor een burger. Vanwege verblijf in een zorginstelling, detentie of in het buitenland, of vanwege een periode waarin men niet in de Basisregistratie Personen ingeschreven is geweest, is niet altijd een verantwoordelijke gemeente vast

² Zie: <https://www.valente.nl/wp-content/uploads/2021/12/Overzicht-budget-BW-centrumgemeente-en-regio-2023-2032.pdf>



te stellen. Het Rijk wil hiervoor een vangnet instellen. Of dit vangnet adequaat is en niet opnieuw een prikkel vormt om mensen met een hulpvraag af te wijzen, kunnen we niet beoordelen, omdat het wetsvoorstel hier geen informatie over geeft. Wij vinden dat een uitgewerkt voorstel aan de Tweede Kamer ter beoordeling moet worden neergelegd, om de mogelijke prikkels die van een vangnet uitgaan, te kunnen meewegen bij het behandelen van het wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,

mevrouw drs. Esmé Wiegman-van Meppelen Scheppink

Directeur vereniging Valente