

Vergaderjaar 2020–2021

**29 325**

## **Maatschappelijke Opvang**

**Nr. 124**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

Hierbij bied ik u, conform toezegging, twee rapporten aan die de afgelopen periode beschikbaar zijn gekomen. Het betreft:

- Het onderzoeksrapport «Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang»<sup>1</sup>
- De praktijktoets «De cliënt (de)centraal. Gevolgen van de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel voor mensen die beschermd (willen) gaan wonen»<sup>2</sup>

Tevens treft u in deze brief de beleidsreactie op de quickscan «Versnellen van transformatie maatschappelijke opvang» aan.

In december stuur ik uw Kamer de voortgangsrapportage beschermd wonen en maatschappelijke opvang en zal dan ingaan op de stand van zaken van de diverse aangenomen moties en toezeggingen ten aanzien van de groep dak- en thuisloze mensen en de mensen die beschermd wonen.

#### Stand van zaken implementatie advies commissie Dannenberg

Beschermd wonen is sinds 2015 een taak voor gemeenten. Op verzoek van de VNG bracht de commissie Dannenberg eind 2015 een advies uit over hoe gemeenten deze taak zouden moeten invullen. In het rapport «Van beschermd wonen naar een beschermd thuis» adviseert zij gemeenten toe te werken naar sociale inclusie, wat betekent dat inwoners met een psychische kwetsbaarheid volwaardig kunnen deelnemen aan de maatschappij. De toekomstvisie is opgezet vanuit een herstelbenadering en houdt in dat zoveel mogelijk mensen in hun eigen wijk en bij voorkeur ambulant geholpen kunnen worden. De commissie Dannenberg beschrijft wat volgens haar nodig is om in vijftien jaar tijd te komen tot deze «sociale inclusie». Een belangrijke stap is de «doordecentralisatie» van

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

beschermd wonen, wat inhoudt dat alle gemeenten deze taak moeten gaan uitvoeren. De commissie Dannenberg geeft aan dat dit zal leiden tot meer inzet op preventie en meer gevarieerde lokale voorzieningen (zoals ambulante ondersteuning) voor inwoners. Dit advies is door gemeenten en andere partijen omarmd. Sinds 2016 werken partijen aan de implementatie van dit advies.

In opdracht van de VNG en het Ministerie van VWS heeft bureau HHM in beeld gebracht hoe het in de regio's voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang staat met de uitvoeringsafspraken die voortvloeien uit het advies van de commissie Dannenberg, wat de ondersteuningsbehoefte van de partijen in de regio is en hoe regio's van elkaar kunnen leren.

Bureau HHM concludeert dat in alle regio's actief voorbereidingen worden getroffen voor de doordecentralisatie van beschermd wonen. Ten opzichte van 2017 – toen bureau AEF op verzoek van de VNG en het Ministerie van VWS de landelijke stand van zaken in beeld heeft gebracht – hebben alle regio's forse stappen gezet. Zo heeft elke regio een visie opgesteld en zijn in meer dan de helft van de regio's concrete uitvoeringsafspraken gemaakt. De andere regio's zijn hier nog mee bezig. Zij willen eerst duidelijkheid over enkele landelijke ontwikkelingen (zoals het nieuwe verdeelmodel voor beschermd wonen) voordat de uitvoeringsafspraken definitief kunnen worden vastgesteld. Bureau HHM merkt daarbij op dat er in 2021 nog veel te doen is om de uitvoeringsafspraken op alle onderdelen voor 1 januari 2022 gereed te hebben. De grootste opgaven voor de komende maanden en jaren liggen op het gebied van samenwerking, inrichting van het zorglandschap en het creëren van passende huisvesting.

Een deel van de regio's geeft reeds uitvoering aan de gemaakte afspraken en daarmee aan de beweging richting «beschermd thuis». De mate waarin de regio's hierin slagen, is divers. Iedere regio kiest hierin zijn eigen ontwikkelpad en stelt zijn eigen prioriteiten, passend bij de lokale situatie. Bureau HHM geeft daarbij aan dat het niet noodzakelijk is alle afspraken (zoals benoemd in het advies van de commissie Dannenberg) gerealiseerd te hebben voor 1 januari 2022, aangezien de transitie stapsgewijs, in tien jaar tijd plaats moet vinden.

Regio's hebben diverse aspecten benoemd die kunnen helpen bij het maken van uitvoeringsafspraken en de implementatie van deze afspraken. Het betreft:

- Informatie over landelijke ontwikkelingen beschermd wonen en maatschappelijke opvang.
- Het delen van inspirerende voorbeelden.
- Procesbegeleiding en andere vormen van ondersteuning bij domein overstijgende vraagstukken.
- Landelijke aanpak voor het beïnvloeden van de beeldvorming over mensen die beschermd wonen en dak- en thuisloze mensen.

#### *Beleidsreactie*

Het rapport «Landelijke stand van zaken. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang» geeft een goed beeld van de beweging die de afgelopen jaren in gang is gezet en de concrete stappen van regio's daarin. Sinds het uitkomen van het advies van de commissie Dannenberg is er veel gebeurd en grote vooruitgang geboekt. Tegelijkertijd maakt dit rapport duidelijk dat we er nog niet zijn. De komende periode zullen partijen op landelijk niveau en partijen in de verschillende regio's nog diverse afspraken moeten maken om te zorgen dat we goed

voorbereid zijn op de doordecentralisatie van beschermd wonen. Daarbij moet – zoals bureau HHM ook aangeeft – onderscheid worden gemaakt tussen de zaken die voor de implementatie van het nieuwe verdeelmodel gerealiseerd moeten zijn en de zaken die ook na de implementatie van het nieuwe verdeelmodel gerealiseerd kunnen worden.

Dit is in lijn met het advies van de commissie Dannenberg. Zij adviseerde direct te starten met de doordecentralisatie van beschermd wonen en in vijftien jaar tijd toe te werken naar sociale inclusie. In haar rapport geeft zij onder andere het volgende aan: «De [...] genoemde condities voor sociale inclusie zijn complex en vragen gedragsverandering, tijd en geduld. De invoering van een verdeelmodel zal hiermee rekening moeten houden». En: «Met het oog op de complexe verandering van beschermd wonen naar beschermde woonplekken, de geleidelijke realisatie van de condities voor inclusie en op de vereiste bescherming van de meest kwetsbare groep van de huidige bewoners moet die periode worden gesteld op vijftien jaar».

Gemeenten en het Rijk hebben ervoor gekozen eerst een aantal zaken te realiseren, zoals het ontwikkelen van een nieuw verdeelmodel en het mogelijk maken van een kostenverrekening tussen gemeenten (waarvoor het wetsvoorstel woonplaatsbeginsel dient).<sup>3</sup> Daar start de (formele) doordecentralisatie van beschermd wonen. Voor deze transitie wordt – gerekend vanaf 2016 – 15 jaar de tijd genomen.

Rijk en gemeenten hebben – net als de commissie Dannenberg – geconstateerd dat een aantal zaken pas op een goede manier georganiseerd kan worden vanaf de start van de doordecentralisatie, omdat gemeenten dan ook de middelen hiervoor ontvangen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het realiseren van de condities voor sociale inclusie, zoals het verwezenlijken van voldoende beschikbare en betaalbare wooneenheden met flexibel inzetbare ambulante ondersteuning. De regiogemeenten hebben immers middelen nodig om mensen een «beschermd thuis» te kunnen bieden; alleen een woonplek creëren is niet voldoende. Het rapport «Landelijke stand van zaken. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang» bevestigt dat het gaat om complexe vraagstukken die de komende jaren onze aandacht blijven vragen.

Het rapport geeft duidelijke, concrete handvatten voor het vervolg. Zo worden diverse maatregelen genoemd die gemeenten verder kunnen helpen in (de voorbereiding van) de doordecentralisatie van beschermd wonen, zoals procesbegeleiding, samenwerkingsondersteuning en het delen van inspirerende voorbeelden. In overleg met VNG en andere partijen bekijk ik welke stappen de komende tijd met urgentie moeten worden opgepakt. De uitkomsten neem ik mee in het bestuurlijk overleg in december waarin VNG, de Minister van BZK en ik de balans opmaken ten aanzien van de doordecentralisatie van beschermd wonen. Ik informeer uw Kamer eind dit jaar hierover bij de eerstvolgende voortgangsrapportage beschermd wonen en maatschappelijke opvang.

#### Praktijktoets – gevolgen doordecentralisatie en woonplaatsbeginsel voor cliënten

Naar aanleiding van de motie van de leden Dik-Faber en Renkema heb ik AEF gevraagd een praktijktoets uit te voeren.<sup>4</sup> Deze toets had als doel de gevolgen in kaart te brengen die cliënten (mogelijk) gaan ondervinden bij

<sup>3</sup> Deze zomer is de consultatie voor dit wetsvoorstel afgerond. De volgende stap is indiening van het wetsvoorstel bij de Raad van State.

<sup>4</sup> Kamerstuk 25 424, nr. 544

de toegang tot en de continuïteit en beschikbaarheid van passende zorg als gevolg van de doordecentralisatie en het invoeren van het woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen.

AEF concludeert dat met de doordecentralisatie van beschermd wonen en het woonplaatsbeginsel de belangrijkste knelpunten in het huidige stelsel in tenminste aanzienlijke mate worden weggenomen.<sup>5</sup> Daardoor kunnen cliënten vaker op de plaats wonen waar hun netwerk is of waar zij beter kunnen herstellen. Daarnaast worden gemeenten geprikkeld om preventieve en lichtere voorzieningen te ontwikkelen waar cliënten baat bij hebben, zodat (te) zware zorg of bijvoorbeeld een verhuizing wordt vermeden. Ook biedt de doordecentralisatie mogelijk extra kansen voor een vlottere doorstroom naar zelfstandig wonen c.q. de mogelijkheid om thuis te blijven wonen met ambulante begeleiding en daarmee voor herstel.

Daarnaast signaleert AEF een aantal reële risico's die de wijzigingen met zich meebrengen. Het betreft met name de expertise die moet worden opgebouwd in regiogemeenten om passende zorg en begeleiding in te zetten voor een groep cliënten waarvoor zij voorheen nog niet financieel verantwoordelijk waren. Dit risico kan een forse impact hebben op cliënten wat een belemmering kan vormen voor herstel en kan leiden tot escalatie en kan niet zomaar terzijde worden geschoven. AEF heeft voor deze risico's maatregelen geïdentificeerd om deze risico's zo goed mogelijk te ondervangen. Daaronder vallen bijvoorbeeld een goede samenwerking tussen gemeenten bij toegang en inkoop van voorzieningen, het benutten van de bestaande deskundigheid en het versterken van de positie van de cliënt, specifiek voor de toegang tot beschermd wonen.

#### *Beleidsreactie*

Deze praktijktoets is voor mij van grote waarde, omdat het laat zien hoe partijen en met name cliënten(organisaties) op dit moment – vijf jaar na het uitkomen van het advies van de commissie Dannenberg – aankijken tegen de doordecentralisatie en het daaruit voortvloeiende woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen. Ik ben blij met de conclusie die AEF trekt: de doordecentralisatie van beschermd wonen en het woonplaatsbeginsel nemen de belangrijkste knelpunten voor cliënten in het huidige stelsel tenminste in aanzienlijke mate weg. Met andere woorden: de doordecentralisatie en de invoering van het woonplaatsbeginsel stellen ons in staat cliënten nog beter te helpen en nog beter aan te sluiten bij hun behoeften.

Tegelijkertijd benoemt AEF een aantal reële risico's, met als belangrijkste risico de opbouw van expertise in regiogemeenten om passende zorg en begeleiding te kunnen inzetten voor een groep cliënten waarvoor zij voorheen nog niet financieel verantwoordelijk waren. Dit is een belangrijk en terecht punt. Het is één van de redenen waarom VNG en het Rijk hebben gekozen voor een stapsgewijze transitie. De doordecentralisatie en de bijbehorende herverdeling van middelen vindt stapsgewijs plaats in een periode van tien jaar. Dit betekent dat alle gemeenten verantwoordelijk worden voor nieuwe cliënten die zich vanaf het moment van de doordecentralisatie melden. Centrumgemeenten blijven (financieel) verantwoordelijk voor de bestaande cliënten. Regiogemeenten worden

---

<sup>5</sup> De belangrijkste knelpunten die AEF benoemt, zijn:

- het [stelsel] belemmert een aantal cliënten in het kunnen wonen waar hun kansen op herstel het grootst zijn;
- een deel van de cliënten kan niet in de nabijheid van naasten of eigen netwerk wonen, wat hun kansen op herstel en maatschappelijke participatie belemmert.

daarmee in de loop der jaren verantwoordelijk voor een groeiend aantal cliënten en het aantal cliënten waar de centrumgemeenten primair verantwoordelijk voor zijn zal in de loop der jaren afnemen. Voor cliënten die behoefte hebben aan een meer specialistische vorm van beschermd wonen zal naar verwachting vaak afstemming in de regio plaatsvinden. Bovendien is het beschermd wonen niet «nieuw» voor regiogemeenten. Zoals uit het rapport «Landelijke stand van het land. Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang» blijkt, hebben zij met de centrumgemeente en andere gemeenten en partijen in hun regio (cliëntenorganisaties, aanbieders, etc.) gezamenlijk een visie opgesteld en hebben of werken zij aan concrete regionale uitvoeringsafspraken.

Dit rapport maakt voor mij duidelijk dat – gezien de mogelijke impact van het risico dat AEF benoemt – ook de komende periode flinke stappen gezet moeten worden om te zorgen dat cliënten goede hulp en ondersteuning (blijven) krijgen. Ik ga hierover in gesprek met relevante partijen en betrek dit rapport bij de maatregelen die de komende periode in gang worden gezet ter voorbereiding op de doorcentralisatie van beschermd wonen. Eind van dit jaar informeer ik uw Kamer hierover nader.

#### Beleidsreactie quickscan Versnellen transformatie maatschappelijke opvang

Op 10 juli jl. heb ik uw Kamer de quickscan «Versnellen transformatie maatschappelijke opvang» toegezonden (Kamerstuk 29 325, nr. 123). Hierbij doe ik de toezegging gestand om – mede namens de Minister van BZK – met een beleidsreactie op deze quickscan te komen.

De coronacrisis heeft grote impact op de samenleving. Dat geldt zeker voor kwetsbare doelgroepen, zoals dak- en thuisloze mensen. De afgelopen periode hebben gemeenten en aanbieders maatregelen genomen om deze groep – conform de richtlijnen van het RIVM en het Ministerie van VWS – op een goede manier te ondersteunen. Inmiddels is duidelijk dat een aantal kabinetsmaatregelen langere tijd van kracht blijft. Een voorbeeld hiervan is de norm om anderhalve meter afstand te houden. Voor de maatschappelijke opvang heeft dit grote consequenties. Een aanzienlijk deel van de huidige opvanglocaties is wegens ruimtegebrek immers niet geschikt om eenzelfde aantal mensen als voor de coronacrisis op te vangen. Daarom moet uitgeweken worden naar andere locaties. Omdat eerder gebruikte alternatieve locaties, zoals hotels en gymzalen, steeds meer in gebruik zijn genomen voor hun oorspronkelijke doeleinden moeten gemeenten en aanbieders opnieuw op zoek naar alternatieve locaties. De huidige situatie, waarin het advies is zoveel mogelijk thuis te blijven, en de aankomende winterkoudeopvang maakt deze noodzaak alleen maar groter.

In «Een (t)huis, een toekomst» staat de ambitie om dak- en thuisloze mensen zo spoedig mogelijk door te laten stromen naar een zo zelfstandig mogelijke, passende woonplek met begeleiding op maat. In het ideale geval wordt de opvang overgeslagen en in de gevallen waarin het niet anders kan, is deze zo kort mogelijk. Met het oog op deze ambitie en de opgave waar gemeenten en aanbieders in verband met corona voor staan, is adviesbureau Gupta Strategists gevraagd een quickscan uit te voeren. Daarin beschrijven zij wanneer het voor gemeenten rendabel is te investeren in het creëren van extra woonplekken in plaats van extra opvangplekken. Het doel van de quickscan is gemeenten te inspireren, en te stimuleren om te verkennen wat dit voor de eigen regio kan betekenen.

Begin juli is een webinar voor gemeenten, aanbieders en andere geïnteresseerden georganiseerd om de uitkomsten van de quickscan toe

te lichten. De quickscan is onder alle centrumgemeenten verspreid. Om gemeenten ook financieel bij de opgave op het terrein van wonen te ondersteunen, zijn de centrumgemeenten voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang gewezen op (de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor) de tijdelijke stimulans huisvesting kwetsbare doelgroepen (50 miljoen euro) die beschikbaar is gekomen voor de huisvesting van kwetsbare groepen in 2020. Op 6 november jl. heeft de Minister van BZK uw Kamer gemeld dat ook in 2021 50 miljoen euro beschikbaar komt voor de huisvesting van kwetsbare groepen.<sup>6</sup> In aanvulling op de 200 miljoen euro voor de aanpak van dak- en thuisloosheid biedt dit gemeenten mogelijkheden om extra woonplekken te creëren. Zoals ik in mijn brief over de brede aanpak van dakloosheid van 3 juni jl. beschreef, heeft investeren in woonplekken de voorkeur boven investeren in opvangplekken. Een eigen woonplek bespoedigt het herstel van mensen.<sup>7</sup>

#### Tot slot

Zoals toegezegd, informeer ik uw Kamer periodiek over diverse ontwikkelingen op het terrein van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. In december stuur ik u de eerstvolgende voortgangsrapportage waarin ik in ga op de stand van zaken van het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren en de brede aanpak van dakloosheid *Een (t)huis, een toekomst*. Ook zal ik toelichten welke maatregelen zijn genomen ter voorbereiding op de doordecentralisatie van beschermd wonen en zal ik uw Kamer – conform de motie van het lid Kerstens – informeren over de uitkomst van het bestuurlijk overleg waarin de VNG, de Minister van BZK en ik de balans opmaken ten aanzien van de doordecentralisatie.<sup>8</sup> Zoals ik eerder in deze brief al aangaf, betrek ik daarbij de twee rapporten die u als bijlage bij deze brief aantreft.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
P. Blokhuis

---

<sup>6</sup> Kamerstuk 32 847, nr. 694

<sup>7</sup> Kamerstuk 29 325, nr. 122

<sup>8</sup> Kamerstuk 29 325, nr. 106