

Vergaderjaar 2010–2011

32 439

Wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning om te regelen dat eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang door gemeenten bij verordening worden geregeld, en vervolgens door of namens hen worden vastgesteld en geïnd

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 4 oktober 2010

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Smeets

De griffier van de commissie,
Teunissen

¹ Samenstelling:

Leden: Staaij, C.G. van der (SGP), Ferrier, K.G. (CDA), Ham, B. van der (D66), Smeets, P.E. (PvdA), Fng voorzitter, Smilde, M.C.A. (CDA), Veen, E. van der (PvdA), Gerven, H.P.J. van (SP), Zijlstra, H. (VVD), Ouwehand, E. (PvdD), Agema, M. (PVV), Leijten, R.M. (SP), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Wolbert, A.G. (PvdA), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Uitslag, A.S. (CDA), Elias, T.M.Ch. (VVD), Dijkstra, P.A. (D66), Dille, W.R. (PVV), Gerbrands, K. (PVV), Mulder, A. (VVD), Venrooy-van Ark, T. (VVD), Voortman, L.G.J. (GL) en Klaver, J.F. (GL).

Plv. leden: Dijkgraaf, E. (SGP), Atsma, J.J. (CDA), Koolmees, W. (D66), Dekken, T.R. van (PvdA), Ormel, H.J. (CDA), Klijnsma, J. (PvdA), Ulenbelt, P. (SP), Nieuwenhuizen, C. van (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Sharpe, J.E.J.W. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Arib, K. (PvdA), Vermeij, R.A. (PvdA), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Sterk, W.R.C. (CDA), Miltenburg, A. van (VVD), Koşer Kaya, F. (D66), Beertema, H.J. (PVV), Bosma, M. (PVV), Neppérus, H. (VVD), Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Sap, J.C.M. (GL) en Halsema, F. (GL).

ALGEMEEN

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben zij nog wel enkele vragen en opmerkingen.

De regering geeft aan dat de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 19 april 2010 (09/1082 WMO; LJN: BM0956) de aanleiding is voor de voorgestelde wijziging. In deze uitspraak heeft de CRvB in feite gezegd dat het toelaten tot de daklozenopvang geen individuele Wmo-voorziening is, maar een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Als gevolg van deze beslissing ligt het niet meer in de rede dat instellingen zelf een eigen bijdrage vragen.

Deze redenering kunnen de leden van de VVD-fractie in beginsel volgen. De vraag dient zich dan echter wel aan of de regering niet overwogen heeft om een wetswijziging in te dienen om de Wmo zodanig te wijzigen dat de toegang tot de opvang alsnog een individuele Wmo-voorziening wordt.

Gezien het gestelde in rechtsoverweging 4.6.3 lijkt de CRvB hier ruimte voor te laten, omdat de algemene toegang tot de maatschappelijk opvang het belangrijkste criterium lijkt te zijn voor het oordeel dat de dakopvang geen individuele Wmo-voorziening is.

Als de regering deze mogelijkheid heeft overwogen, maar gekozen heeft voor de weg van art. 15 Wmo, kan de regering dan duiden waarom deze weg is gekozen? Kan de regering hierbij ook betrekken dat op pagina 3 gesteld wordt dat zij er nog niet van overtuigd is dat andere vormen van maatschappelijke opvang geen individuele voorziening zijn?

Kan de regering uitweiten over de niet-centrumgemeenten die maatschappelijke opvang verlenen, zonder daarvoor rijksmiddelen te ontvangen? Op welke wijze organiseren deze gemeenten de opvang, in hoeverre wordt er samengewerkt met de centrumgemeenten en hoe kan hier eventueel toezicht worden gehouden op de kwaliteit van de instellingen? Vragen deze gemeenten ook andere eigen bijdragen dan de centrumgemeenten?

Op pagina 5 stelt de regering dat mensen die meer dan een nacht in de maatschappelijke of vrouwenopvang verblijven, en daarnaast extramurale AWBZ-zorg ontvangen, geen eigen bijdrage voor de AWBZ-zorg verschuldigd zijn. In beginsel kunnen deze leden deze redenering volgen. Immers, de overgrote meerderheid van de mensen in de opvang (in ieder geval 60% van de vrouwen in de vrouwenopvang) ontvangen een bijstandsuitkering. Als deze groep gemaximeerd wordt op het zak- en kleedgeld, zullen zij immers geen eigen bijdrage voor de AWBZ-zorg kunnen betalen. Maar er is ook een groep in de opvang die nog wel een inkomen heeft. Wordt deze groep nu ontzien omdat een grote groep op bijstandsniveau zit? Hoe zit het wettelijk met de cumulatierегeling als de groep die ook extramurale AWBZ-zorg ontvangt en voor deze zorg (dit zal meestal begeleiding zijn) een hogere eigen bijdrage verschuldigd is en daar ook het inkomen voor heeft?

Kan de regering bevestigen doordat er geen normering ten grondslag lag aan de eigen bijdragen voor opvangcliënten het in de praktijk voorkwam dat cliënten aanzienlijk minder besteedbaar inkomen overhielden dan de norm voor zak- en kleedgeld uit de bijstandswet (WWB).

Deelt de regering de zorg van de leden van de VVD-fractie dat er risico's zijn op het gebied van de landelijke toegang en een verzwaring van administratieve lasten? Dat laatste wordt veroorzaakt doordat gemeenten beschikkingen moet gaan afgeven aan elke cliënt die gebruik maakt van de opvang (ca 70 000 per jaar) en het Centraal Administratiekantoor (CAK)

heeft aangekondigd deze beschikkingen te willen gaan opvragen om anticumulatie te controleren.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met veel interesse kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet maatschappelijke ondersteuning om te regelen dat eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwen opvang door gemeenten bij verordening worden geregeld, en vervolgens door of namens hen worden vastgesteld en geïnd.

Het is al langer gebruikelijk dat instellingen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang een eigen bijdrage heffen. Deze leden zijn blij dat ook voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang nu ook aansluiting met de Wmo wordt gezocht, zodat gemeenten dit kunnen integreren en eenduidig beleid kunnen voeren. Zij hebben nog wel enkele vragen.

Met de wijziging van de Wmo zal ook het Besluit maatschappelijke ondersteuning aangepast moeten worden, zodat de eigen bijdrage wordt gemaximaliseerd en een cliënt ten minste het zak- en kleedgeld, en de verplichte premie voor de zorgverzekering overhoudt.

Klopt het dat dit in 2010 in ieder geval zou neerkomen op een minimaal bedrag van 385,76 euro per maand (289,26 (zak- en kleedgeld) + 96,50 (gemiddelde nominale premie per maand)?

De minister hecht er aan het CAK niet te belasten met nog een nieuwe taak, nl. inning van eigen bijdragen. Het CAK moet zich eerst concentreren op het goed uitvoeren van eerdere nieuwe taken. De leden van de PvdA-fractie vinden dit geen geruststellend signaal. Toch zal er samenwerking tussen gemeenten en het CAK moeten plaatsvinden om te voorkomen dat mensen onnodig een dubbele eigen bijdrage betalen voor zowel extramurale AWBZ zorg als voor maatschappelijke opvang. Om hoeveel mensen gaat het hier? Kan de minister garanderen dat zowel gemeenten als het CAK voorbereid zijn op samenwerking en soepele gegevensuitwisseling, zodat dubbele inning van eigen bijdragen kan worden voorkomen? Waar kunnen mensen terecht die ten onrechte een dubbele eigen bijdrage betalen?

In de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat ongeveer 60% van de mensen die gebruik maken van maatschappelijke opvang of vrouwenopvang een bijstanduitkering geniet van de centrumgemeente. In deze gevallen kan de eigen bijdrage gemakkelijker via de gemeente worden verrekend. Betekent dit dat 40% van de mensen die gebruik maken van maatschappelijke opvang of vrouwenopvang geen bijstandsuitkering via de gemeente ontvangen? Worden de gegevens van deze mensen, die hun eigen bijdrage betalen aan een door de gemeente gemandateerde instelling ook ter voorkoming van dubbele eigen bijdrage aan gegevens van het CAK, getoetst?

De leden van de PvdA-fractie achten het van groot belang dat met name voor vrouwen in de vrouwenopvang de veiligheid absoluut gegarandeerd wordt. Gegevensuitwisseling tussen instellingen, gemeenten en het CAK dient daarom slechts onder zeer strenge voorwaarden, en uitsluitend met toestemming van de cliënt, te geschieden. Kan de minister aangeven of er duidelijke afspraken gemaakt zijn, zodat deze voorwaarden worden gegarandeerd? Wie draagt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van cliënten van de vrouwenopvang in dit geval?

Kan de minister toelichten op welke termijn het overleg zal plaatsvinden met de Nederlandse gemeenten en de Federatie Opvang over de vraag of maatschappelijke en vrouwenopvang van collectieve dan wel individuele

aard is? Genoemde leden willen graag worden geïnformeerd van de uitkomsten van dit overleg.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie de minister toelichting bij de opmerking van de Stichting LOC op de voorgestelde wijziging van artikel 8. Wat is de reactie van de minister op de vrees van de stichting dat door deze wijziging de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang grote gevolgen kan hebben voor de beoogde doelgroepen, met name voor mensen die wel een geldige verblijfsstatus hebben, maar niet de middelen om die bij de centrale aanmelding voor maatschappelijke opvang aan te tonen?

De leden van de **CDA**-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat ertoe strekt dat gemeenteraden die als centrumgemeente of anderszins een instelling voor maatschappelijke opvang of vrouwenopvang financieren een eigen bijdrage van de cliënt mogen vragen, ongeacht de vraag of genoten opvang in het individuele geval beschouwd zou moeten worden als een individuele voorziening of als een collectieve voorziening. Anders gezegd; er komt een wettelijke basis voor het heffen van eigen bijdragen opdat er geen willekeur ontstaat tussen de diverse instellingen die opvang organiseren binnen een gemeente. Tevens wordt met deze wijziging van de wet de rechtspositie van de cliënten sterk verbeterd. Zij kunnen nu met de beschikking die zij ontvangen bezwaar aantekenen.

Uit gesprekken met wethouders uit verschillende gemeenten blijkt ook hoezeer deze reparatiewetgeving wordt gewaardeerd.

Vanaf 1 januari 2010 behoort het verstrekken van een specifieke uitkering voor maatschappelijke opvang tot het verleden. Vanaf die datum is overgegaan op het verstrekken van een decentralisatieuitkering. Niet de opvanginstelling zelf maar de gemeenteraad bepaalt in welk geval een eigen bijdrage voor een individuele voorziening verschuldigd is, of een bijdrage wordt gevraagd en hoe hoog deze is. Dit alles in de lijn van de algemene Wmo-regels. Dit betekent dat de instellingen die voorheen zelf de hoogte van de bijdrage vaststelden dit nu niet meer zelf doen. De leden van de CDA-fractie vragen wat er gebeurt als de hoogte van de eerder door de instelling zelf vast te stellen bijdrage sterk afwijkt van de nieuw door de gemeenteraad vast te stellen eigen bijdrage. Met andere woorden: zij vragen of er in samenspraak met de opvanginstelling de bijdrage wordt vastgesteld.

De regering is er vooralsnog niet van overtuigd dat andere vormen van opvang niet als individuele Wmo-voorziening moeten worden beschouwd. Daklozenopvang heeft inderdaad een meer collectieve aard. De Wmo maakt geen onderscheid tussen opvang van collectieve aard en individuele voorzieningen. Deze leden vragen wanneer de regering de vraag over de aard van de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang in samenspraak met de VNG en de Federatie Opvang beantwoord heeft.

De leden van de CDA-fractie vinden het een wijs besluit de financiële afhandeling zo praktisch mogelijk te organiseren en de totale uitvoering niet bij het CAK te leggen. Toch krijgt het CAK wel de opdracht de samenloop van eigen bijdragen «te bewaken». In een aantal gevallen moet geïnformeerd worden over het begin en het einde van het verblijf in een opvanginstelling. De leden vragen zich af hoe dit praktisch vorm gaat krijgen en of er dan toch geen sprake zal zijn van een enorme bureaucratistische rompslomp waar niemand op zit te wachten.

De minister geeft aan dat hij vooralsnog afziet van het op gang brengen van de gegevensuitwisseling van vrouwen in de vrouwenopvang in

verband met hun veiligheid. De leden van de CDA-fractie willen nog eens benadrukken hoe belangrijk het is dat vrouwen inderdaad ook echt veilig zijn in de opvang. Kan de minister daarom aangeven wat hij bedoelt met «vooralsnog»? Waar in de gegevensuitwisseling ligt precies het risico, en hoe kan dit worden vermeden? Hoe lang duurt «vooralsnog» in de ogen van de minister? Deze leden stellen deze vragen om nog eens te benadrukken dat veiligheid van vrouwen voorop staat.

De leden van de **SP**-fractie hebben met afkeuring kennisgenomen van het voorstel van de regering om de Wmo te wijzigen, teneinde inning van eigen bijdragen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang mogelijk te maken. Genoemde leden zijn van mening dat het onrechtvaardig en contraproductief is om mensen die vluchten voor huiselijk geweld of op straat leven de toegang tot deze voorzieningen te ontmoe- digen met remgeld. De leden van de SP-fractie blijven zich verzetten tegen het mensbeeld dat zorgbehoevende mensen calculerende klanten zijn op een zorgmarkt. Ook hier geldt, naar hun oordeel, dat het heffen van eigen bijdragen voor een voorziening waar de burger noodgedwongen een beroep op moet doen, fundamenteel onrechtvaardig is, nog ongeacht de praktische wijze waarop dit beleid wordt uitgevoerd.

In de memorie van toelichting bij de door de regering voorgestelde wetwijziging, stelt de minister dat het vragen van eigen bijdragen, zoals ook onder de Welzijnswet 1994 voorkwam, redelijk was en is. Vooral het gehanteerde argument dat een prikkel nodig is om te voorkomen dat mensen onnodig lang van genoemde vormen van opvang gebruik maken, wekt bevreemding bij de leden van de SP-fractie. Ten eerste zijn genoemde leden van mening dat mensen uitsluitend uit noodzaak een beroep doen op vrouwenopvang of maatschappelijke opvang. Het scenario dat iemand «te lang» in deze vormen van opvang zou doorbrengen, wijst naar hun oordeel op een tekort aan begeleidings- en opvangvormen die wel passend zijn. Het met een eigen bijdrage prikkelen van mensen om de opvang zo snel mogelijk weer te verlaten krijgt naar hun oordeel op deze wijze het karakter van een dwangsom. De leden van de SP-fractie vernemen graag een reactie van de minister op de door hen genoemde zorgen en fundamentele bezwaren.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de vrijheid van gemeenten om te bepalen of bijdragen worden geïnd en om de hoogte en inkomensafhankelijkheid van deze bijdragen vast te stellen, in theorie kansen biedt voor de lokale volksvertegenwoordiging om de kwetsbare doelgroepen te ontzien. Gelet op de forse bezuinigingen waarmee de gemeenten worden geconfronteerd en de toenemende berichten uit het land over gemeenten die het mes zetten in de Wmo, vrezen de leden van de SP-fractie echter dat de rekening van bezuinigingen door het Rijk, via de gemeenten, ook zal worden doorgeschoven naar gebruikers van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Zij wensen hierop een reactie van de minister. Daarnaast stellen zij zich de vraag of de verschillen die tussen gemeenten zullen ontstaan in heffing van bijdragen, de hoogte daarvan en de mate van inkomensafhankelijkheid, niet tot rechtsongelijkheid leiden. Deze leden verlangen ook op dit punt een reactie van de minister.

De leden van de SP-fractie ontvangen graag een nadere toelichting op het feit dat de voorliggende wetwijziging met terugwerkende kracht in werking moet treden per 19 april 2010. Deze leden vragen zich af of mensen die in deze periode gebruik hebben gemaakt van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang hiervoor nog een rekening moeten verwachten. Indien de minister hierop bevestigend antwoordt, vernemen de leden van de SP-fractie graag wat de maximale hoogte van een dergelijke naheffing zal zijn.

Gelet op het feit dat de leden van de SP-fractie nog regelmatig klachten van mensen ontvangen over problemen bij het CAK, hechten zij eraan de minister te herinneren aan zijn toezegging, gedaan in het laatste schriftelijke overleg over de Maatschappelijke opvang, dat hij de Kamer actief zal informeren als zich problemen voordoen bij de rol die het CAK moet vervullen. Deze leden blijven zich afvragen of het CAK in staat zal zijn om de samenloop van eigen bijdragen in de Wmo en de AWBZ te bewaken.

De minister stelt in de Memorie van Toelichting dat het feit dat gemeenten beschikkingen moeten gaan sturen de rechtszekerheid van de aanvrager van maatschappelijke opvang of vrouwenopvang zal vergroten. De betrokkene kan deze beschikking immers aanvechten. De leden van de SP-fractie merken hierbij op dat een aanvrager vaak in een acute situatie verkeert, en vragen hoe kan worden gewaarborgd dat de genoemde beschikking de aanvrager ook daadwerkelijk bereikt. Zij wijzen de minister op het feit dat er vaak sprake is van mensen die, op het moment dat zij de aanvraag indienen, reeds zonder woon- en/of postadres zijn of hun woning zijn ontvlucht wegens huiselijk geweld of een andere dreiging. De leden van de SP-fractie verzoeken de minister uit te leggen naar welk adres een gemeente de beschikking dient te sturen, in het geval dat iemand noch een vaste verblijfplaats, noch een plek in de opvang heeft. Zij zouden ook graag een reactie ontvangen op de drie voorbeelden van mensen die mogelijk tussen wal en schip raken, die de Stichting LOC aandraagt in haar brief van 29 september 2010 aan de vaste commissie VWS. De leden van de SP-fractie verzoeken de minister uiteen te zetten of de mensen uit de genoemde voorbeelden daadwerkelijk geen toegang tot maatschappelijke opvang/vrouwenopvang hebben en, indien de minister hierop bevestigend antwoordt, waar deze mensen dan terecht kunnen.

ARTIKELSGEWIJS

In het gedeelte «artikelsgewijs» breidt de regering de oorspronkelijk op vrouwen gerichte wetswijziging uit met vreemdelingen. Artikel 8 wordt zodanig gewijzigd dat vreemdelingen gebruik kunnen (blijven) maken van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. De leden van de **VVD**-fractie willen graag een toelichting van de regering op dit punt. Wat wordt hier met vreemdeling bedoeld? Wordt hier met vreemdeling bedoeld «slachtoffers van mensenhandel»? In hoeverre is dit op dit moment al staande praktijk? In hoeverre gaat het bij deze groep vreemdelingen om mensen uit Oost-Europa die bijvoorbeeld hier geen werk (meer) hebben en niet terugkeren naar het eigen land?

Erkent de regering dat het gebruik van publieke middelen gevolgen kan hebben voor de verblijfsstatus van de vreemdeling? Geldt dit ook voor EU-onderdanen? Zo ja, waarom worden in deze praktijk geen gevolgen verbonden voor deze vreemdelingen, met andere woorden, waarom wordt er geen einde gemaakt aan het verblijfsrecht in Nederland?