

Vergaderjaar 2014–2015

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2012

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2015

Uw Kamer is eerder geïnformeerd over het feit dat het rapport van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) naar aanleiding van de collectieve klacht van FEANTSA tegen Nederland (klacht nr. 86/2012) in het licht van het Europees Sociaal Handvest (ESH) voor besluitvorming door het Comité van Ministers van de Raad van Europa stond geagendeerd op 15 april 2015¹. Deze collectieve klacht ziet op de toegang, capaciteit en kwaliteit van de maatschappelijke opvang op basis van de Wmo.² Bijgaand doe ik uw Kamer de resolutie van het Comité van Ministers toekomen³. Met deze resolutie is de collectieve klachtprocedure afgerond. Het kabinet zal als gevraagd het Comité van Ministers in kennis stellen van verdere ontwikkelingen.

De resolutie verwijst naar de bevindingen van het ECSR, waarover ik uw Kamer in november 2014 heb geïnformeerd.⁴ In zijn rapport concludeert het ECSR dat de relevante wetgeving en praktijk van opvang van dak- en thuislozen in strijd zijn met bepaalde artikelen van het ESH. Het gaat specifiek om art. 13 (recht op sociale en geneeskundige bijstand), art. 19 (recht op bescherming en bijstand van arbeidsmigranten en hun gezin), art. 30 (recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting) en art. 31 (recht op huisvesting).

De resolutie van het Comité van Ministers heeft de volgende strekking:

- het Comité van Ministers neemt kennis van het rapport van het ECSR en de zorgen van de Nederlandse regering daarover;

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 1958 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 19 maart 2015).

² Zoals bekend zijn er twee collectieve klachten ingediend bij het ECSR op basis van het ESH. Een door Feantsa over de maatschappelijke opvang op basis van de Wmo en een door C.E.C. over opvang van vreemdelingen. In deze brief geef ik een reactie op de resolutie van het Comité van Ministers naar aanleiding van de ingediende collectieve klacht door Feantsa.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 1915

- het Comité van Ministers herinnert eraan dat de bevoegdheden van het ECSR gebaseerd zijn op het ESH en dat de beslissing van het ECSR in dit opzicht complexe vragen opwerpt;
- het Comité van Ministers wijst op de beperking in de personele reikwijdte van het Europees Sociaal Handvest (ESH);
- het Comité van Ministers doet de aanbeveling aan Nederland om te rapporteren over mogelijke verdere ontwikkelingen op het terrein van de daklozenopvang.

Materieel zijn de bevindingen van het ECSR in te delen in drie categorieën:

1. De wetgeving met betrekking tot de toegang in Nederland tot de maatschappelijke opvang is, volgens het ECSR, in strijd met het ESH, omdat op grond van de Wmo alleen toegang voor rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen is geregeld;
2. Het ECSR is van oordeel dat het kader voor de maatschappelijke opvang (Wmo 2015 en de gemeentelijke verordeningen) een te beperkte doelgroep kent vanwege de wettelijke verplichting voor gemeenten om opvang te bieden aan personen die de thuissituatie hebben verlaten en *zich niet zelfstandig of met behulp van hun netwerk, kunnen handhaven in de maatschappij*;
3. De *uitvoeringspraktijk* van de maatschappelijke opvang, zoals deze door de gemeenten in samenwerking met de opvanginstelling wordt vormgegeven, voldoet niet aan sommige bepalingen in het ESH. De landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang is niet geborgd en het ECSR heeft niet kunnen vaststellen dat er voldoende opvangcapaciteit is voor alle doelgroepen en hoe de kwaliteit van de geboden opvang is.

Op 22 april 2015 is uw Kamer reeds geïnformeerd door het kabinet⁵ over de gevolgen die het kabinet verbindt aan de resolutie van het Comité van Ministers met betrekking tot de opvang van vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven.

Voor de goede orde wijs ik erop dat vreemdelingen die *rechtmatig* in Nederland verblijven, net als ieder ander, gebruik kunnen maken van *algemene voorzieningen*. Een vreemdeling die in aanmerking wil komen voor een *maatwerkvoorziening* moet rechtmatig verblijf houden in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000. Specifiek voor opvang (voor zover niet verband houdend met huiselijk geweld) is hierop een uitzondering gemaakt voor vreemdelingen die korter dan drie maanden in Nederland zijn, of nog werkzoekend. Uit het rapport van het ECSR blijkt dat het ECSR deze uitzondering ook als proportioneel beschouwt, maar tegelijkertijd van mening is dat op basis van het ESH opvang zou moeten geboden, ongeacht verblijfsstatus. Het Comité van Ministers wijst echter, zoals hiervoor opgemerkt, op de beperking van de reikwijdte van het handvest. In de collectieve-klachtprocedure is het laatste woord toevertrouwd aan laatstgenoemde Comité.

Hieronder ga ik in op de materiële bevindingen van het ECSR voor zover ze *geen* betrekking hebben op de opvang van mensen die onrechtmatig in Nederland verblijven. Dat zijn dus de bevindingen van ECSR met betrekking tot het wettelijke kader van de maatschappelijke opvang en de bevindingen met de betrekking tot de uitvoeringspraktijk zoals deze door de gemeenten en opvanginstellingen wordt vormgegeven.

⁵ Kamerstuk 19 637 nr. 1994

Bevindingen van het ECSR met betrekking tot het kader m.b.t. de toegang van maatschappelijke opvang

Het ECSR is van oordeel dat met de wettelijke verplichting voor gemeenten om opvang te bieden aan personen die de thuissituatie hebben verlaten en zich niet zelfstandig of met behulp van hun netwerk, kunnen handhaven in de maatschappij, samen met de doorvertaling van deze eis door veel gemeenten in hun verordeningen met de toegangseis dat er sprake moet zijn van dakloosheid en/of verslavingsproblematiek, de doelgroep voor maatschappelijke opvang te beperkt is en daarmee niet wordt voldaan aan het ESH.

Reactie

Ik wijs er op dat de maatschappelijke opvang moet worden gezien binnen een bredere context van de opdracht aan gemeenten, die met de decentralisaties alleen nog maar is versterkt. Op basis van de per 1 januari 2015 geldende wetten kunnen personen met een hulpvraag op het gebied van inkomen, werk en maatschappelijke ondersteuning (waaronder dus dakloosheid) terecht bij een gemeente, die de mogelijkheid en de verplichting heeft om integraal naar de hulpvraag te kijken en op basis daarvan een passend ondersteuningsaanbod moet doen. Maatschappelijke opvang kan hier een onderdeel van zijn, maar maatschappelijke opvang is niet altijd de meest passende oplossing voor iemand wiens problemen bijvoorbeeld voornamelijk bestaan uit gebrek aan inkomen en huisvesting. Bij het onderzoek naar de hulpvraag en mogelijke oplossingen spelen eigen kracht en mogelijkheden binnen het netwerk van de cliënt en mogelijke alternatieven, zoals het bieden van alternatieve huisvesting een rol. Daarnaast ben ik van mening dat, net als bij alle andere voorzieningen in het kader van de Wmo 2015, gemeenten ook bij een verzoek tot opvang moeten (kunnen) onderzoeken wat de eigen mogelijkheden of de mogelijkheden binnen het netwerk zijn. Ik ben daarom, ook vanwege het feit dat ik vorig jaar meerdere malen uitvoerig met uw Kamer over de Wmo 2015 heb gedebatteerd, niet van plan genoemde bepaling in de Wmo 2015 te laten vervallen.

Bevindingen van het ECSR met betrekking tot de uitvoeringspraktijk van gemeenten in samenwerking met de opvanginstellingen

Regiobindingseisen

Het ECSR concludeert op basis van het rapport «Opvang landelijk toegankelijk?», uit 2013 van het Trimbos-instituut dat er onvoldoende bindende richtlijnen zijn met betrekking tot de toegang tot de opvang en dat dit in de praktijk leidt tot een onvoldoende toegankelijke maatschappelijke opvang.

Reactie

Deze conclusie van het ECSR dat de landelijke toegang van maatschappelijke opvang in de praktijk onvoldoende is geborgd, sluit aan bij mijn eigen bevindingen. Dit onderwerp is al langer een punt van aandacht en ik heb u daarover al eerder geïnformeerd, bijvoorbeeld in mijn brief van september 2013 waarin ik ook ben ingegaan op de te ondernemen acties.⁶

⁶ Kamerstuk 29 325, nr. 64

Wat die acties betreft: in de voortgangsrapportage maatschappelijke opvang van december 2014⁷ heb ik opgenomen dat de maatschappelijke opvang als vangnetvoorziening landelijk toegankelijk moet zijn. De uitvoeringspraktijk van gemeenten moet voldoen aan de daaraan gestelde wettelijke eisen. Dat betekent dat burgers die dat nodig hebben altijd bij een centrumgemeente terecht kunnen, ook als wordt vastgesteld dat een traject in een andere gemeente meer kans van slagen heeft. Dat kan alleen als er een warme overdracht plaatsvindt. Ook dienen burgers de rechtsbescherming te krijgen die hen toekomt bij besluiten van de gemeente.

Inmiddels heeft de VNG samen met de Federatie Opvang een aantal regiobijeenkomsten georganiseerd en is de handreiking voor gemeenten en instellingen aangescherpt. Op 31 oktober 2014 hebben de wethouders van de centrumgemeenten afgesproken om de opgenomen afspraken in de handreiking ook vast te leggen in een convenant. De convenanttekst wordt ondertekend door alle college's burgemeester en wethouders van de centrumgemeenten maatschappelijke opvang⁸. Daarnaast zijn een factsheet en een toelatingsinstrument ontwikkeld die nuttig zijn om in de praktijk de juiste stappen te zetten om tot plaatsing te komen en werkt de VNG aan een instrument voor het beheren van de relevante contacten. Ik heb er vertrouwen in dat hiermee de landelijke toegankelijkheid van de opvang niet alleen in de wet, maar ook in de praktijk zal worden geborgd. Zoals al aangekondigd in mijn brief van december 2014 zal ik door middel van een vervolgonderzoek naar de landelijke toegankelijkheid in de praktijk, dat voor deze zomer plaatsvindt, nagaan of dit ook werkelijk het geval is en zal ik met de wethouders in gesprek gaan wanneer blijkt dat de toegang niet is geborgd.

Capaciteit en kwaliteit

Het rapport van het ECSR gaat ook in op de capaciteit en de kwaliteit van de maatschappelijke opvang. Het ECSR stelt vast dat de opvangcapaciteit niet voldoet aan bepalingen in het ESH. Het ECSR komt tot op een tamelijk formele wijze tot het oordeel dat er onvoldoende opvangcapaciteit is voor alle groepen. De niet nader onderbouwde stelling van Feantsa dat er te weinig plaatsen beschikbaar zouden zijn voor vrouwen, jongeren en vrouwen met kinderen wordt naar het oordeel van het ECSR door Nederland onvoldoende weersproken doordat er geen landelijke cijfers beschikbaar zijn gesteld waaruit het tegendeel van de stelling van Feantsa zou blijken. Daarmee is deze stelling voor het ECSR vast komen te staan.

Op dezelfde wijze komt het ECSR tot de conclusie dat de kwaliteit van de opvang niet voldoet aan de daaraan volgens het ESH te stellen eisen.

Reactie

Het bieden van voldoende en passende opvang voor de relevante doelgroepen is de verantwoordelijkheid van (centrum)gemeenten. Welke capaciteit voor welke groep noodzakelijk is zal per gemeente verschillen en hangt ook samen met het totale ondersteuningsaanbod binnen een gemeente. Vanuit mijn verantwoordelijkheid zie ik het als mijn taak om de (centrum)gemeenten en de instellingen aan te spreken indien er onvoldoende capaciteit wordt aangeboden of indien de uitvoeringspraktijk niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

⁷ Kamerstuk 29 325, nr. 70

⁸ Op dit moment hebben 36 centrumgemeenten ondertekend en loopt bij 7 centrumgemeenten het proces van ondertekening nog.

Wanneer mij signalen bereiken dat door de centrumgemeenten structureel te weinig capaciteit beschikbaar wordt gesteld voor vrouwen en jongeren in de opvang, zal ik hen aanspreken op hun verantwoordelijkheid in deze. Tot nu toe is daar nog geen reden voor geweest. Uit de bevindingen van het ECSR trek ik wel de conclusie dat het van belang is dat er betere cijfers met betrekking tot de maatschappelijke opvang in relatie tot de vraag naar opvang beschikbaar moeten komen. Met betrekking tot de beschikbaarheid van gegevens heb ik mijn bovengenoemde brief van december 2014 aangegeven dat het aflopen van de jaarlijkse monitoren op het gebied van maatschappelijke opvang in het kader van in februari 2014 beëindigde plan van aanpak, voor mij aanleiding was om met partijen in gesprek te gaan over hoe in de toekomst op rijks- en gemeentelijk niveau een goed beeld te krijgen van dakloosheid en het bereik en effect van de daarop gerichte ondersteuning. Het Trimbos-instituut voert ook in 2015 nog een monitor op het gebied van maatschappelijke opvang uit, over het jaar 2014. Daarna kunnen via de gemeentelijke monitor sociaal domein gegevens worden gegenereerd over de aantallen en de duur van opvangtrajecten. Dit komt ook tegemoet aan de wens van het Rijk en gemeenten om zo min mogelijk apart te monitoren naast de gemeentelijke monitor sociaal domein. Met de VNG is afgesproken te verkennen of er ook gegevens over dakloosheid opgenomen kunnen worden in deze monitor. Ik zie de bevindingen van het ECSR als extra stimulans om tot afspraken hierover te komen.

Veel belangrijker dan landelijke capaciteitscijfers over opvang vind ik overigens dat er op gemeentelijk of regionaal niveau inzicht is in het bestaande aanbod, waarbij vraag en aanbod optimaal op elkaar worden afgestemd gemaakt. Met de VNG heb ik afgesproken dat later dit jaar per centrumgemeente een regionaal beleidsplan voor beschermd wonen en opvang wordt opgesteld («Kompasaanpak»). Ik subsidieer een ondersteuningsprogramma van de VNG hiervoor. In een dergelijke visie kan mijns inziens een beschrijving van het benodigde en beschikbare aanbod niet ontbreken. Ik zal hiervoor bij de VNG aandacht vragen.

Wat betreft de kwaliteit geldt ook dat de centrumgemeenten maatschappelijke opvang primair verantwoordelijk zijn voor de capaciteit en kwaliteit van de opvangvoorzieningen. Zij dienen hierover afspraken te maken met de opvanginstellingen. In de Wmo 2015 zijn echter ook kwaliteitseisen voor aanbieders opgenomen: artikel 3.1 verplicht aanbieders er zorg voor te dragen dat de voorziening van goede kwaliteit is en noemt daar enkele aspecten van.

In mijn voortgangsbrief van december 2014 heb ik aangekondigd dat ik van plan ben de sector te ondersteunen bij het nader invullen van de kwaliteitseisen.

Daartoe heb ik de VNG en Federatie Opvang gevraagd om gezamenlijk, als onderdeel van de eerder genoemde Kompasaanpak, kwaliteitsnormen op te stellen voor maatschappelijke opvang, met specifieke aandacht voor kinderen en jongeren in de opvang. Voor de vrouwenopvang hebben zij daarmee goede ervaringen mee opgedaan en is er een kwaliteitsdocument beschikbaar (die wordt doorontwikkeld tot een basiskwaliteitsniveau).

Tot slot

Nederland is partij bij het ESH en neemt de verplichtingen die voortvloeien uit het Handvest, binnen de reikwijdte waartoe het zich verplicht heeft, vanzelfsprekend serieus. Een adequate invulling van die verplichtingen kan alleen plaatsvinden door een goede samenwerking tussen het Rijk, de gemeenten en de opvanginstellingen.

Ik zal de VNG en wethouders van de centrumgemeenten maatschappelijke opvang dan ook informeren over de bevindingen van het ECSR en hen en Federatie Opvang vragen eraan mee te werken dat de uitvoeringspraktijk (nog meer) in overeenstemming met het ESH kan worden gebracht.

De vijftien lidstaten die, zoals Nederland, het collectieve klachtenprotocol bij het ESH hebben geratificeerd, rapporteren vanaf 2014 eens per twee jaar over de relevante verdere ontwikkelingen en vervolgacties naar aanleiding van ECSR-bevindingen en aangenomen resoluties in het kader van collectieve klachten die tegen hun lidstaat zijn ingediend. De eerstkomende ESH-rapportage waarin Nederland dit zal doen moet voor 1 november 2015 bij de Raad van Europa worden ingediend. Conform de aanbeveling van het Comité van Ministers, zal de regering voor wat betreft maatschappelijke opvang in die rapportage aangeven hoe in Nederland gevolg wordt gegeven aan het rapport van het ECSR. Hierin zal zij de lijn aangeven die ik ook in deze brief uiteen heb gezet.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn