

Vergaderjaar 2011–2012

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, en dat de toegang tot maatschappelijke ondersteuning voor vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijf houden, in bepaalde gevallen wordt uitgesloten

Nr. 10

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 juni 2011 en het nader rapport d.d. 27 september 2011 bij de nota van wijziging (Kamerstuk 32 439, nr. 9), aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 april 2011, kenmerk 11.001027, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermeld ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 juni 2011, nr. W13.11.0161/III, bied ik u hierbij aan. De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Bij Kabinetsmissive van 27 april 2011, no. 11.001027, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet houdende 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, met toelichting.

In de nota van wijziging wordt voorgesteld om artikel 8 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zodanig te wijzigen dat burgers van andere lidstaten van de Europese Unie in de eerste drie maanden van hun verblijf in Nederland of in de periode daarna als zij nog geen werk hebben gevonden, voorzieningen als bedoeld in de Wmo (Wmo-voorzieningen) kan worden geweigerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van de nota van wijziging een opmerking over de interpretatie van het begrip sociale bijstand, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (hierna: de richtlijn).¹ Zij is van oordeel dat in verband daarmee nadere overweging van de nota van wijziging nodig is.

1. Sociale bijstand

Terecht wijst de Afdeling erop dat het begrip sociale bijstand een Unierechtelijk begrip is, mede ingevuld door de richtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, dat derhalve niet onder verwijzing naar nationaalrechtelijke begrippen kan worden omschreven². Daarbij gaat het om de kenmerkende eigenschappen van de voorziening, in het bijzonder het doel ervan en de toekenningsvoorwaarden³. Richtinggevende termen zijn in dat verband bestaansmiddelen en het voorzien in bestaansbehoefte.

Maatschappelijke opvang is vanuit die optiek (doel en toekenningsvoorwaarden) in de visie van de regering te duiden als sociale bijstand, ook al is de verschijningsvorm sterk verschillend van die van de Wet werk en bijstand (WWB).

Het gaat bij de maatschappelijke opvang immers om een voorziening voor mensen die als gevolg van een samenloop van problemen geen dak boven het hoofd (meer) hebben. Zonder deze voorziening belanden zij op straat en dreigt verloedering (voorkoming hiervan is het doel). De maatschappelijke opvang heeft een vangnetfunctie, die pas in zicht komt als andere oplossingen niet voorhanden zijn (toekenningsvoorwaarde). Het is evident dat het bieden van onderdak voorziet in een bestaansbehoefte. De kenmerkende eigenschappen van maatschappelijke opvang zijn daarmee naar aard en inhoud te vergelijken met voorzieningen in de WWB. De bijstandsuitkering vormt immers ook een vangnet en is pas aan de orde indien andere oplossingen (bijvoorbeeld het verwerven van andere inkomsten of het aanspreken van eigen vermogen) niet aan de orde zijn. De vorm waarin maatschappelijke opvang zich manifesteert, wijkt weliswaar af van de bijstandverlening, in die zin dat de opvang om praktische redenen in natura wordt verleend en niet door middel van het uitbetalen van geld, maar het uiteindelijke doel vertoont grote overeenkomsten.

De regering beschouwt de maatschappelijke opvang derhalve als vorm van sociale bijstand, hetgeen van invloed is op (de uitsluiting van) de betreffende doelgroep.

De regering kiest er naar aanleiding van het advies van de Afdeling voor, om het gebruik van de uitzondering van artikel 24, tweede lid, van de richtlijn te beperken tot de maatschappelijke opvang. Nadere overweging heeft ertoe geleid dat de regering andere Wmo-voorzieningen dan deze niet onder de uitzondering van de richtlijn brengt. Bij die andere Wmo-voorzieningen kan immers in het algemeen niet overtuigend worden betoogd dat ermee wordt voorzien in een bestaansbehoefte, hoe belangrijk ze ook zijn voor de burger die er gebruik van maakt. Dit geldt overigens niet voor vrouwenopvang, dat wel kan worden gezien als sociale bijstand. De regering acht het niet wenselijk om vrouwenopvang onder de uitzondering van artikel 24, tweede lid, van de richtlijn te brengen. De keuze van de regering om de uitzondering te beperken tot de maatschappelijke opvang leidt tot enkele kleine aanpassingen in de nota van wijziging en de toelichting.

¹ Pb. 2004, L 229/35.

² Arrest van het HvJEU van 4 maart 2010, zaak C-578/08, Chakroun, r.o. 45.

³ Arrest van het HvJEU van 4 juni 2009, gevoegde zaken C-22/08 en C23/08, Vatsouras, r.o. 41.

Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen aan artikel 8 Wmo een nieuw tweede lid toe te voegen, waarin de toegangsbepalingen voor de maatschappelijke opvang zijn opgenomen. De oorspronkelijke leden 2 en 3 worden als gevolg hiervan genummerd tot leden 3 en 4. De bestaande mogelijkheid om in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te noemen gevallen af te wijken van de toegangseisen tot Wmo-voorzieningen, wordt in lid 3 ook van toepassing verklaard op de maatschappelijke opvang.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling kiest de regering ervoor de zin waarin aangegeven is dat het bestendig beleid is, dat ondersteuning vanuit de Wmo onder «sociale bijstand» kan worden geschaard, te schrappen uit de toelichting.

Voorts merkt de Afdeling op dat, volgens de toelichting, gemeenten EU-onderdanen die niet tot de doelgroep van maatschappelijke opvang behoren, in veel gevallen ook nu al toegang (kunnen) weigeren omdat de noodzaak tot maatschappelijke opvang ontbreekt of geen sprake is van «multiproblematiek». De Afdeling wijst erop dat het hier gaat om criteria die rechtstreeks van doen hebben met de aard van de behoefte aan de desbetreffende voorziening en geen verband houden met nationaliteit. In zoverre is er, gezien vanuit artikel 24, eerste lid, van de richtlijn, geen beletsel voor de gemeenten om deze criteria toe te passen bij het al dan niet verlenen van toegang tot de bedoelde voorzieningen.

De regering onderschrijft dat in deze gevallen geen strijdigheid bestaat met het beginsel van gelijke behandeling. Dat neemt niet weg dat de regering gemeenten, in een tijd waarin de druk op de maatschappelijke opvang toeneemt, meer houvast wil geven in de mogelijkheid de opvangvoorzieningen te bestemmen voor de groep waarvoor die zijn bedoeld en anderen de toegang daartoe te ontzeggen. Het is voor gemeenten immers eenvoudiger om een beroep op opvang af te wijzen op grond van het feit dat de aanvrager niet kan aantonen al drie maanden in

Nederland te verblijven, dan dat de gemeente zelf moet onderzoeken en beoordelen of sprake is van multiproblematiek.

1. Sociale bijstand

Op grond van artikel 8 Wmo kunnen bepaalde categorieën vreemdelingen in aanmerking komen voor Wmo-voorzieningen, onder wie ook burgers van de Europese Unie. Voorwaarde daarvoor is dat zij rechtmatig verblijf houden in Nederland als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met l, van de Vreemdelingenwet 2000. Het doel van de nota van wijziging is het gemeenten mogelijk te maken burgers van andere lidstaten van de Europese Unie die korter dan drie maanden in Nederland verblijven dan wel werkzoekend zijn, de toegang tot de Wmo-voorzieningen te weigeren. Daartoe wordt gebruik gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de richtlijn.

Op grond van artikel 24, eerste lid, van de richtlijn geniet iedere burger van de Europese Unie die op basis van de richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Hierop kan op grond van artikel 24, tweede lid, van de richtlijn een uitzondering worden gemaakt. Die uitzondering houdt in dat het gastland niet verplicht is een recht op sociale bijstand toe te kennen gedurende de eerste drie maanden van verblijf en gedurende de daaraan aansluitende periode waarin de betrokkene werkzoekend is en een reële kans maakt aangesteld te worden.¹

¹ Zie artikel 24 tweede lid, juncto 14, vierde lid, van de richtlijn.

In de toelichting bij de nota van wijziging wordt opgemerkt dat het bestendig beleid is dat zowel de ondersteuning die vanuit de Wet werk en bijstand (WWB) als de ondersteuning die op grond van de Wmo wordt geleverd, worden geschaard onder het begrip sociale bijstand, zoals gehanteerd in de richtlijn. De toelichting geeft echter geen enkel inzicht in de interpretatie waarop dit bestendig beleid berust. In dit verband merkt de Afdeling het volgende op.

In de toelichting bij de nota van wijziging wordt voor de uitzondering expliciet verwezen naar het begrip sociale bijstand, als bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de richtlijn. Het gaat bij het begrip sociale bijstand derhalve om een Unierechtelijk begrip. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) volgt dat een dergelijk begrip niet onder verwijzing naar nationaalrechtelijke begrippen kan worden omschreven.¹

De Afdeling merkt op dat het HvJEU in het arrest Vatsouras heeft aangegeven dat voor de vaststelling of een voorziening sociale bijstand vormt, als bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de richtlijn, de kenmerkende eigenschappen van die voorziening onderzocht moeten worden, in het bijzonder het doel ervan en de toekenningsvoorwaarden.²

Voorts verwijst de Afdeling voor de Europeesrechtelijke interpretatie van het begrip sociale bijstand naar artikel 8, vierde lid, van de richtlijn. Deze bepaling heeft betrekking op het bedrag van bestaansmiddelen en hanteert eveneens het begrip sociale bijstand. Het begrip wordt in genoemd artikel geplaatst in de sleutel van een bedrag dat wordt verstrekt om in de bestaansbehoefte te voorzien.³ Verder worden in paragraaf 2.3 van de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, met betrekking tot het begrip sociale bijstand begrippen gebruikt als «bestaansmiddelen» en «sociale bijstandsuitkering».⁴

De Afdeling mist in de toelichting een uitleg en motivering van het standpunt van de regering dat het bedoelde bestendige beleid – dat onder sociale bijstand als bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de richtlijn ook Wmo-voorzieningen moeten worden verstaan – in overeenstemming is met de betekenis van het begrip sociale bijstand in het Europese recht. De Afdeling adviseert hierin alsnog te voorzien. Uit deze uitleg zou ook moeten blijken dat en waarom (specifieke en nader te bepalen) voorzieningen die thans zijn opgenomen in de Wmo, daargelaten die wettelijke inbedding, naar hun aard en inhoud gelijk zijn te stellen aan voorzieningen ingevolge de WWB. Daarbij dient met name te worden ingegaan op de opvang van daklozen, nu daar, blijkens de toelichting, de specifieke aanleiding ligt voor het voorstel. Gelet op die toelichting dient daarbij tevens te worden ingegaan op de vraag of is overwogen het gebruik van de uitzondering van artikel 24, tweede lid, van de richtlijn te beperken tot dit onderdeel van het geheel aan Wmo-voorzieningen.

Voorts merkt de Afdeling het volgende op. De toelichting vermeldt dat gemeenten EU-onderdanen die niet tot de doelgroep van maatschappelijke opvang behoren, in veel gevallen ook nu al toegang weigeren omdat de noodzaak tot maatschappelijke opvang ontbreekt en/of geen sprake is van «multiproblematiek». De Afdeling wijst er op dat het hier gaat om criteria die rechtstreeks van doen hebben met de aard van de behoefte aan de desbetreffende voorziening en geen enkel verband houden met nationaliteit. In zoverre is er, bezien vanuit artikel 24, eerste lid, van de richtlijn, geen beletsel voor de gemeenten om deze criteria toe te passen bij het al dan niet verlenen van toegang tot de bedoelde voorzieningen.

¹ Zie het arrest van het HvJEU van 4 maart 2010, zaak C-578/08, Chakroun, r. o. 45, www.curia.europa.eu.

² Arrest van het HvJEU van 4 juni 2009, gevoegde zaken C-22/08 en C-23/08, Vatsouras, r.o. 41.

³ Artikel 8, vierde lid, van de richtlijn luidt: «De lidstaten mogen niet het bedrag van de bestaansmiddelen vaststellen dat zij als toereikend beschouwen, maar moeten rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene. Dit bedrag mag in geen geval hoger liggen dan het minimumbedrag waarover onderdanen van het gastland in aanmerking komen voor sociale bijstand of, indien dit criterium niet voor handen is, dan het minimale socialezekerheidspensioen dat het gastland uitkeert.»

⁴ COM (2009) 313 definitief.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en, indien nodig, de nota van wijziging nader te overwegen.

2. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven.

2. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. L. L. E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner*

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W13.11.0161/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Het opschrift van onderdeel C van de nota van wijziging vervangen door: Voor artikel I, onderdeel A, wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:.
- Het nummer van de voorgestelde wijziging van artikel 1 Wmo vervangen door: aA.
- De wijziging van artikel 8 Wmo voorzien van een aanhef, luidende: Artikel I, onderdeel A, wordt vervangen door:.
- In onderdeel AA «AA» vervangen door: A.