

Kenmerk	W13.19.0152/III
Datum aanhangig	19 juni 2019
Datum vastgesteld	21 augustus 2019
Datum advies	21 augustus 2019
Datum publicatie	21 november 2019
Vindplaats	Staatscourant 2019, nr. 63243

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 19 juni 2019, no.2019001206, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit langdurige zorg en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 aangaande de opvang van slachtoffers van eengerelateerd en huiselijk geweld zonder verblijfsvergunning en wijziging van enkele besluiten in verband met technische aanpassingen eigen bijdrage zorg en maatschappelijke ondersteuning, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit beoogt te bewerkstelligen dat slachtoffers van huiselijk en (dreigend) eengerelateerd geweld toegang krijgen tot de maatschappelijke opvang op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), ook als zij nog wachten op een beslissing op hun aanvraag voor een verblijfsvergunning. (*zie noot 1*) Gemeenten zullen vanuit het Gemeentefonds worden gecompenseerd voor de kosten van de opvang van deze slachtoffers in de periode dat zij wachten op een beslissing op hun aanvraag. Daarnaast worden nog enkele correcties doorgevoerd die betrekking hebben op de eigen bijdrage voor de Wmo 2015 en de Wet langdurige zorg. Deze wijzigingen hebben geen uitvoeringsconsequenties.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de grondslag voor het onderhavige besluit en de verhouding van het voorstel tot de Europese slachtofferrichtlijn en het Verdrag van Istanbul. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud van het ontwerpbesluit

Slachtoffers van huiselijk en (dreigend) eengerelateerd geweld die (nog) niet beschikken over een verblijfsvergunning, hebben rechtmatig verblijf in Nederland zolang zij in afwachting zijn van de beslissing op een aanvraag voor een verblijfsvergunning op basis van humanitaire gronden. (*zie noot 2*) Rechtmatig verblijf op deze grond valt echter buiten de reikwijdte van de Wmo 2015, die het recht op Wmo-voorzieningen koppelt aan het rechtmatig verblijf houden in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000. (*zie noot 3*) In beginsel kunnen alleen vreemdelingen die in het bezit zijn van een

verblijfsvergunning, gemeenschapsonderdanen en vreemdelingen die een verblijfsrecht ontleen aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije aanspraak maken op Wmo-voorzieningen, zoals maatschappelijke opvang. Wel kunnen bepaalde categorieën vreemdelingen bij algemene maatregel van bestuur onder het toepassingsbereik van de Wmo 2015 worden gebracht en kunnen specifieke maatwerkvoorzieningen voor hen worden opengesteld. *(zie noot 4)*

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten verschillend omgaan met het toelaten van slachtoffers van huiselijk en (dreigend) eengerelateerd geweld tot maatschappelijke opvang wanneer zij (nog) niet beschikken over een verblijfsvergunning. Hoewel er gemeenten zijn die deze slachtoffers toch opvangen, zijn er ook gemeenten die een quotum hanteren. Andere gemeenten laten het aan de door hen gecontracteerde opvanginstellingen zelf overlaten, of staan in het geheel niet toe dat deze instellingen slachtoffers zonder een verblijfsvergunning opvangen. *(zie noot 5)*

Terecht acht de regering deze situatie onwenselijk. *(zie noot 6)* Daarom beoogt het ontwerpbesluit te bewerkstelligen dat slachtoffers van huiselijk en (dreigend) eengerelateerd geweld ook recht hebben op toegang tot de maatschappelijke opvang op grond van de Wmo 2015 als zij nog wachten op een beslissing op hun aanvraag voor een verblijfsvergunning. Hiertoe wordt het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 gewijzigd. *(zie noot 7)* Gemeenten zullen gecompenseerd worden voor de kosten van het toelaten van deze slachtoffers.

2. Grondslag voor uitbreiding bij amvb

Voor de grondslag van het ontwerpbesluit wordt verwezen naar artikel 1.2.2, derde lid, van de Wmo 2015. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur categorieën vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven aan te wijzen die in aanmerking komen voor specifieke maatwerkvoorzieningen op grond van de Wmo 2015. De categorie die in het besluit wordt toegevoegd betreft vreemdelingen die - op grond van artikel 8, onderdeel f, van de Vreemdelingenwet 2000 - wel rechtmatig verblijf in Nederland hebben. Op grond van het huidige (en toekomstige) artikel 2.1, eerste lid, onder a en b van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 hebben bepaalde andere categorieën rechtmatig verblijvende vreemdelingen die niet onder artikel 8, eerste lid, onderdelen a tot en met e en l van de Vreemdelingenwet 2000 vallen overigens al aanspraak op specifieke maatwerkvoorzieningen gekregen. Kennelijk omvat de categorie van vreemdelingen die in de zin van artikel 1.2.2, derde lid, van de WMO 2015 niet rechtmatig in Nederland verblijven niet alleen de vreemdelingen die in geheel niet over een van de in artikel 1.2.2, eerste lid, van de WMO genoemde verblijfstitels als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdelen a tot en met e en l van de Vreemdelingenwet 2000 beschikken, maar ook degenen die wel over een verblijfsrecht op een van de andere gronden in artikel 8, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 beschikken.

De Afdeling adviseert dit in de toelichting te verduidelijken.

3. Verhouding tot Europees en internationaal recht

De voorgestelde toevoeging van artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c aan het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 heeft alleen betrekking op slachtoffers die al een aanvraag hebben gedaan voor een verblijfsvergunning en in afwachting zijn van een beslissing op die aanvraag. Daarmee vallen slachtoffers die nog geen aanvraag voor verblijf hebben gedaan buiten het bereik van de voorgestelde regeling. In dit licht rijst de vraag hoe dit zich verhoudt tot de Europese slachtofferrichtlijn en het Verdrag van Istanbul. Beide regelingen vereisen namelijk dat Nederland opvang voor alle slachtoffers van huiselijk of (dreigend) eengerelateerd geweld

beschikbaar stelt, ongeacht hun verblijfsstatus. (zie noot 8)

De toelichting stelt dat wanneer een slachtoffer van huiselijk of (dreigend) eengerelateerd geweld zich bij de opvang meldt, de opvanginstelling feitelijk zal beoordelen of de veiligheidssituatie van het slachtoffer noopt tot toegang tot de opvang. Vervolgens beslist het College van B&W hierover middels een beschikking. Zo snel mogelijk daarna zal een verblijfsvergunning op humanitaire gronden worden aangevraagd in verband met dat geweld. (zie noot 9) Met het zeker stellen van een financiële compensatie voor de kosten van opvang vervalt voor gemeenten bovendien een belangrijke prikkel voor het weigeren van slachtoffers zonder verblijfsvergunning. Aldus worden in de praktijk geen problemen meer verwacht met betrekking tot de toegang van deze slachtoffers tot de opvang, zo leidt de Afdeling uit de toelichting af.

Desalniettemin merkt de Afdeling op dat de voorgestelde regeling juridisch wel degelijk onderscheid maakt op basis van (verblijfs)status. Alleen slachtoffers van huiselijk of (dreigend) eengerelateerd geweld die een aanvraag voor een verblijfsvergunning hebben gedaan of al in het bezit zijn van een verblijfsvergunning, kunnen aanspraak maken op toegang tot de opvang. Dit roept de vraag op hoe deze situatie zich verhoudt met de eis in de Europese Slachtofferrichtlijn en het Verdrag van Istanbul dat opvang voor alle slachtoffers van huiselijk of (dreigend) eengerelateerd geweld beschikbaar is, "ongeacht hun verblijfsstatus".

De Afdeling adviseert dan ook de toelichting aan te vullen met een analyse van de verhouding tussen het ontwerpbesluit enerzijds en de Europese Slachtofferrichtlijn en het Verdrag van Istanbul anderzijds, en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 8 november 2019

2. Artikel 1.2.2 van de Wmo 2015 bevat een regel die specifiek van toepassing is op ingezetenen die vreemdeling zijn en in Nederland rechtmatig verblijf houden. Het gaat derhalve om een *lex specialis* voor vreemdelingen die ook ingezetenen zijn. Ook deze komen in beginsel in aanmerking voor ondersteuning met een maatwerkvoorziening. Bedoeling van dit artikel, dat inhoudelijk gelijk is aan artikel 8 van de Wmo, is duidelijk te maken dat de bepalingen van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing zijn op maatwerkvoorzieningen. Voorwaarde daarvoor is dat sprake moet zijn van rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 8 van de Wmo sloot aan bij de bepalingen hierover in de Wet werk en bijstand. De toelichting van de Wmo 2015 geeft aan dat zonder geldige verblijfstitel in Nederland verblijvende vreemdelingen op grond van de Wmo 2015 in beginsel geen rechten kunnen doen gelden.

Rechtmatig verblijf hebben, betekent niet per definitie ook het verkrijgen van het ingezeteneschap. Er zijn ook diverse vormen van 'procedureel' rechtmatig verblijf, zoals de onderhavige categorie vreemdelingen die zich nog in de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning bevinden. Het ingezeteneschap is dan nog niet in beeld. Zowel de Wmo als de Wmo 2015 stond en staat alleen open voor rechtmatig verblijvende vreemdelingen die ingezetene zijn.

Het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 is momenteel gebaseerd op artikel 1.2.2, derde lid, van de Wmo 2015. Op die grondslag is artikel 2.1 van het Uitvoeringsbesluit gebaseerd. De in dat artikel genoemde categorieën van vreemdelingen verblijven rechtmatig in Nederland. De groep die in het onderhavig besluit wordt toegevoegd aan dit artikel verblijft ook rechtmatig in Nederland. Ook artikel 8 van de Wmo 2007 was op deze gelijke wijze vormgegeven. Daarbij was het artikel 1a van het Besluit maatschappelijke ondersteuning eveneens vormgegeven als het opvolgende besluit: het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015. De toelichting bij artikel 1.2.2, derde lid, van de Wmo 2015 geeft aan dat de grondslag gebruikt zou kunnen worden om slachtoffers van mensenhandel in afwijking van het eerste en tweede lid toch toegang te verlenen tot opvang. Verder geeft de toelichting aan dat "het kan wenselijk zijn niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen of categorieën daarvan gelijk te stellen met rechtmatig verblijvende vreemdelingen wat de verlening van bepaalde voorzieningen betreft. Mogelijk bestaat daar zelfs een verplichting toe. Een dergelijke verplichting kan voortvloeien uit een verdrag of uit een besluit van een volkenrechtelijke organisatie." Het derde lid van artikel 1.2.2. biedt daarvoor de basis. Deze categorie heeft rechtmatig verblijf vanwege het indienen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning op basis van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Het is in die zin gebruikelijk om onder de grondslag vreemdelingen te scharen die niet onder de reikwijdte van artikel 1.1.2, eerste lid, vallen zonder dat zij in strijd met de Vreemdelingenwet in Nederland aanwezig zijn. Hieruit blijkt duidelijk dat deze grondslag wel is bedoeld voor deze situatie, maar vanwege de term "niet rechtmatig" onduidelijkheid met zich meebrengt. Duidelijk wel is dat het telkens gaat om mensen die een aanvraag hebben ingediend voor verblijfsvergunning als meer definitieve verblijfstitel, maar waarover nog geen definitieve beslissing is genomen (m.a.w. procedureel rechtmatig verblijf hebbend). Op het moment van de intake in de opvangvoorziening en ten tijde van de aanvraag voor een verblijfsvergunning staat overigens nog niet (direct) vast dat er sprake is van slachtofferschap. In dit artikel worden zij als "niet rechtmatig verblijvend" betiteld. De bepaling is echter altijd zo ingevuld dat hiermee ook vreemdelingen met een vorm van procedureel rechtmatig verblijf worden bedoeld. In de toelichting is dit verduidelijkt.

3. Naar het oordeel van de regering vormt niet-rechtmatig verblijf in principe geen obstakel voor de vereiste toegang tot slachtofferhulp en opvang, omdat direct bij de intake in de opvangvoorziening een slachtoffer een verblijfsvergunning op humanitaire gronden kan aanvragen. Zodoende ontstaat uitzicht op een verblijfsvergunning (bestendig rechtmatig verblijf), hetgeen zowel voor het slachtoffer, dat daarmee minder kwetsbaar wordt voor uitzetting, als voor de gemeenten die aan de slachtoffers voorzieningen bieden, wenselijk is.

Aanpassing van de regelgeving is op dit punt dan ook niet nodig. In zijn algemeenheid bestaan binnen het Nederlandse vreemdelingrechtelijke kader voldoende mogelijkheden voor niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen om opvang of onderdak te verkrijgen, hetgeen een eventuele vertrekplicht overigens onverlet laat. Daarbij zal waar mogelijk worden gezocht naar een onderdaklocatie die veilig en passend is, om op deze wijze maatwerk voor de genoemde groep te kunnen leveren. Een oplossing hoeft daarmee niet per se via wet en regelgeving gevonden te worden, maar kan ook van praktische aard zijn (*zie noot 10*). De Slachtofferrichtlijn en het Verdrag van Istanbul bevatten op dit punt van non-discriminatie geen opdrachten tot regelgeving. Artikel 1, eerste lid, derde volzin van de Europese richtlijn luidt: "De in deze richtlijn opgenomen rechten worden jegens slachtoffers op niet-discriminerende wijze toegepast, mede wat hun verblijfsstatus betreft". Deze non-discriminatie bepaling noopt niet tot regelgeving, maar betreft het handelen door de overheid en organisaties voor opvanginstellingen. In Nederland moet men overigens al het discriminatieverbod naleven dat is verankerd in artikel 21 van het Handvest van de

Grondrechten van de Europese Unie, als Nederland het recht van de Unie ten uitvoer brengt. Los hiervan heeft ieder slachtoffer van huiselijk geweld of dreigend eerderelateerd geweld toegang tot opvang. Slachtoffers die een reguliere verblijfsvergunning aanvragen kunnen worden opgevangen onder de Wmo 2015, slachtoffers onder asielzoekers (of daarmee gelijkgestelden) (zie *noot 11*) worden opgevangen door het COA of als dat te gevaarlijk is via het COA in de opvanginstelling, vertrekplichtige slachtoffers kunnen opvang krijgen in een vertreklocatie en daar zorg krijgen vanuit het COA. Dit laatste geldt voor de bewuste categorie vreemdelingen die geen verblijfsvergunning willen aanvragen. Onder de Wmo 2015 voert de opvanginstelling in de praktijk de intake uit en begeleidt de aanvraag van een verblijfsvergunning. Er is geen toegang tot die opvang op grond van de Wmo 2015 zonder aanvraag. Hier is het koppelingsbeginsel leidend (art. 10 Vreemdelingenwet). Iemand die afziet van de aanvraag is vertrekplichtig en kan opvang krijgen in de vrijheidsbeperkende locatie om te werken aan terugkeer. De toelichting is op dit punt aangevuld. De regering hecht eraan om onder de Wmo 2015 te handhaven dat er recht op opvang is in combinatie met een aanvraagprocedure ten behoeve van een verblijfsvergunning. Ik moge U hierbij het ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Voetnoten

- (1) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.
- (2) Op grond van artikel 8, onderdeel f, van de Vreemdelingenwet 2000.
- (3) Artikel 1.2.2, eerste lid, Wmo 2015. Zie ook Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.
- (4) Op grond van artikel 1.2.2, derde lid, Wmo 2015.
- (5) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.
- (6) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.
- (7) Gewijzigd artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015.
- (8) Artikel 9, derde lid, jo. artikel 1, eerste lid, van Richtlijn 2012/29/EU, PbEU L 315/57; artikel 23 jo. artikel 4, derde lid, van het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Verdrag van Istanbul, Trb. 2012, 233). Zie ook de consultatiereacties van het College voor de Rechten van de Mens, de Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt, de Steungroep Vrouwen Zonder verblijfsvergunning, en Fier!.
- (9) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5. Een dergelijke verblijfsvergunning kan worden verleend op grond van artikel 3:48, eerste lid, onderdeel e en f, van het Vreemdelingenbesluit 2000.
- (10) Kamerstukken I 2015-2016, 34 236, nr. D.
- (11) Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

Gehele tekst ontwerp-regeling met toelichting