
Onderzoek ten behoeve van de evaluatie Wet
bijzondere bijstand bij dwangopname

Verkennde studie



Inspectie Werk en Inkomen
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Onderzoek ten behoeve van de evaluatie Wet bijzondere bijstand bij dwangopname

Verkennde studie

Colofon

Programma	Inkomenszekerheid
Nummer	V10/01
Datum	februari 2010

Inhoud

- 1 Aanleiding voor het onderzoek—5**
- 2 Werkwijze en onderzoeksmethode—7**
- 3 Bevindingen—9**
 - 3.1 Landelijk aantal gedwongen opnamen—9
 - 3.2 Invulling gemeentelijk beleid—9
 - 3.3 (Gemiddelde) periode dat gemeenten bijzondere bijstand verlenen voor het aanhouden van een woning—11
 - 3.4 Samenwerking gemeenten met andere partijen (instellingen, woningcorporaties en zorgverzekeraars)—11
 - 3.5 (Invulling) woonplaatsbegrip—11
 - 3.6 Toegankelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet—12
 - 3.7 Krijgen de mensen waarvoor de wet bedoeld is de bijzondere bijstand waar ze recht op hebben (niet-gebruik)?—13
 - 3.8 Komt het voor en zo ja, hoe vaak dat personen de eigen woning gedurende de opname of verpleging niet aanhouden door opzegging van de huur of door verkoop?—13
- 4 Samengevatte bevindingen in relatie tot de twee centrale onderzoeksvragen—15**

1 Aanleiding voor het onderzoek

Een persoon aan wie rechtens zijn vrijheid is ontnomen, is op grond van artikel 13 lid 1 onderdeel a WWB in beginsel uitgesloten van het recht op (algemene en bijzondere) bijstand. In de noodzakelijke kosten van het bestaan van deze personen wordt voorzien door het ministerie van Justitie¹. Tot 28 maart 2008 was het begrip 'rechtens zijn vrijheid ontnomen' niet alleen van toepassing op de gevangenisstraf, maar ook op andere situaties, zoals dwangopname in een psychiatrisch ziekenhuis op grond van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (hierna te noemen Wet Bopz). Omdat de wetgever deze situatie ongewenst acht(te) is bij wet van 6 maart 2008 met terugwerkende kracht tot 29 augustus 2006 het recht op *bijzondere* bijstand opengesteld voor personen die worden opgenomen in psychiatrische ziekenhuizen met toepassing van de Wet Bopz of artikel 37, eerste lid, Wetboek van Strafrecht dan wel na ontslag van alle rechtsvervolging in een TBS-inrichting op grond van artikel 37b, eerste lid, Wetboek van Strafrecht (hierna te noemen Sr.)².

De *bijzondere* bijstand is volgens de wetgever de aangewezen regeling om mensen die gedwongen zijn opgenomen tegemoet te komen in de kosten voor levensonderhoud, omdat het gemeenten in staat stelt maatwerkoplossingen te leveren. Hiermede wordt voorkomen dat de hiervoor genoemde personen onverzekerd raken voor medische zorg of hun woning verliezen doordat ze geen geld hebben. De overheid komt deze personen tegemoet voor betaling van de premie ziektekostenverzekering of het betalen van vaste lasten in verband met het aanhouden van de woning tijdens de gedwongen opname. Ook kleine persoonlijke uitgaven vallen onder de regeling.

Ten behoeve van het bovenstaande is ook artikel 64 WWB gewijzigd. Aan dit artikel is aan de genoemde instanties die verplicht zijn inlichtingen te verstrekken, de geneesheer-directeur als bedoeld in de Wet Bopz toegevoegd. De geneesheer-directeur verstrekt slechts gegevens indien deze noodzakelijk zijn voor de beoordeling van het recht op bijzondere bijstand of indien deze betrekking hebben op de opname, het ontslag, het verleend verlov, het ingetrokken verlov of de gedwongen opname.

In verband met de wetswijziging is 3 miljoen euro structureel aan het gemeentefonds toegevoegd.

In de Verzamelbrief van september 2006 heeft de staatssecretaris van SZW aan de gemeentebesturen verzocht om vooruitlopend op deze wetswijziging als tijdelijke oplossing vanaf 29 augustus 2006 reeds bijzondere bijstand aan de doelgroep te verstrekken.

Bij de behandeling van de Wet bijzondere bijstand bij dwangopname in de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van SZW toegezegd twee jaar na de datum van inwerkingtreding de effecten van deze wet in een *doorkijkje* te willen bezien en te bekijken of de *bijzondere* bijstand terecht komt bij de mensen waarvoor de wet bedoeld is. De staatssecretaris van SZW heeft daarbij niet ingezet op een zware evaluatie³.

¹ Zie TK 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 43-45.

² Zie TK 1997 - 1998, 26 063, nr. 3.

³ Handelingen II, nr. 42, 17 januari 2008, p. 3232.

Bij brief van 3 juni 2009 heeft de staatssecretaris van SZW aan de inspecteur-generaal van de Inspectie werk en inkomen (IWI) gevraagd om ten behoeve van de evaluatie te rapporteren over het effect van de Wet bijzondere bijstand bij dwangopname alsmede een beschrijving van de werking van deze wet vanuit het perspectief van de uitvoeringsinstellingen.

2 Werkwijze en onderzoeksmethode

Steekproefbepaling

Omdat de staatsecretaris van SZW niet inzet op een zware evaluatie is besloten tot het instellen van een indicatief onderzoek. Dit betekent dat, gelet op het beperkte aantal gemeenten dat bij dit onderzoek is betrokken, aan de ten aanzien van gemeenten beschreven bevindingen slechts een indicatief landelijk beeld kan worden ontleend. Door middel van een steekproef is het onderzoek uitgevoerd bij 24 gemeenten waaronder de G-4⁴.

Bij het bepalen van de steekproef (de overige 20 gemeenten) is rekening gehouden met een spreiding over gemeentegrootte, met als ondergrens gemeenten met tenminste 40.000 inwoners⁵, een geografische spreiding en een spreiding over gemeenten met en zonder een instelling in de zin van de Wet Bopz.

Daarnaast zijn 18 door de minister van VWS aangemerkte Bopz instellingen, waaronder alle algemene psychiatrische ziekenhuizen⁶, in het onderzoek betrokken (hierna te noemen instellingen). Alle in het kader van dit onderzoek benaderde gemeenten en instellingen hebben medewerking verleend aan het onderzoek.

Wijze van verzamelen van documenten

Uitgangspunt is dat voor IWI-onderzoeken uitvraag van documenten bij gemeenten zoveel mogelijk wordt beperkt, bijvoorbeeld door de documenten te downloaden van de gemeentelijke websites. Omdat op nagenoeg geen enkele gemeentelijke website voldoende relevante beleidsinformatie is te vinden inzake de verstrekking van bijzondere bijstand bij dwangopname heeft uitvraag van een groot deel van de benodigde gegevens telefonisch plaatsgevonden.

Onderzoeksmethode

Er is een vragenlijst ontwikkeld aan de hand waarvan de gemeentelijke beleidsdocumenten zijn beoordeeld en interviews hebben plaatsgevonden met zowel beleidsmedewerkers van de gemeenten als medewerkers die in de uitvoering werkzaam zijn. Ook vertegenwoordigers van de instellingen zijn aan de hand van de daarvoor opgestelde vragenlijsten geïnterviewd om het effect van het gemeentelijke beleid in de uitvoering te meten.

Op basis van de uitkomsten hiervan dient een antwoord te kunnen worden gegeven op de volgende twee centrale onderzoeksvragen:

1. Hoe geven gemeenten invulling aan het beleid met betrekking tot de uitvoering van de wet bijzondere bijstand bij dwangopname geredeneerd vanuit het perspectief dat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze wet?
2. Draagt de bij de Wet bijzondere bijstand bij dwangopname geïntroduceerde mogelijkheid tot bijzondere bijstandsverlening bij aan het voorkomen van dakloosheid, het niet verzekerd zijn tegen ziektekosten en aan het kunnen voldoen van persoonlijke uitgaven voor personen die gedwongen worden opgenomen of worden verpleegd in een psychiatrisch ziekenhuis, instelling voor verstandelijke gehandicapten, verpleeg-/verzorgingstehuis of TBS-inrichting?⁷

⁴ Waar in de tekst wordt gesproken over gemeenten wordt bedoeld op de in dit onderzoek betrokken gemeenten.

⁵ Er is gekozen voor gemeenten met tenminste 40.000 inwoners omdat wordt aangenomen dat gedwongen opnames zich het meest bij deze gemeenten zullen voordoen.

⁶ Ziekenhuizen met een psychiatrische afdeling zijn niet in het onderzoek betrokken.

⁷ Het effect van de wet op personen die op grond van artikel 37b, eerste lid, Sr, in een TBS-inrichting zijn opgenomen en die volgens de rechter beschouwd zouden moeten worden naar analogie van de mensen die volgens de Wet Bopz zijn opgenomen, zijn niet in het onderzoek betrokken omdat het hier een heel kleine categorie betreft (naar schatting 120 tot 130 mensen per jaar: zie Handelingen II, nr. 42, 17 januari 2008, p. 3232).

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2009 - november 2009. Aangekend wordt dat de uitkomsten van het onderzoek uitsluitend zijn gebaseerd zijn op de van de gemeenten en instellingen verkregen informatie. Gezien de doelgroep van de wet is er voor gekozen hen niet te benaderen.⁸

⁸ Brief van 3 juni 2009 van de staatssecretaris van SZW aan de inspecteur-generaal van de Inspectie werk en inkomen (IWI) met het verzoek om ten behoeve van de evaluatie te rapporteren.

3 Bevindingen

3.1 Landelijk aantal gedwongen opnamen

Uit de van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) verkregen cijfers blijkt dat er in 2008 landelijk sprake was van 15.541 gedwongen opnamen (7.476 op basis van een rechterlijke machtiging⁹ en 8.065 opnamen op basis van een inbewaringstelling¹⁰).

In 2008 werden 22 procent van de inbewaringstellingen afgegeven door de burgemeesters van de G-4 en 44 procent van het aantal toegewezen rechterlijke machtigingen (inclusief de voorwaardelijke machtigingen¹¹) werd afgegeven door de arrondissementrechtbanken Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

De gemiddelde duur van de opnames op basis van een rechterlijke machtiging is bij de IGZ niet bekend omdat patiënten met een voorlopige machtiging of een machtiging voortgezet verblijf gedurende de looptijd 'ontslag onder voorwaarden' kunnen krijgen, hetgeen betekent dat ze niet meer opgenomen zijn. De gemiddelde duur van een inbewaringstelling was in 2008 18 dagen.

3.2 Invulling gemeentelijk beleid

Aan de hand van de gemeentelijke beleidsdocumenten en uit de interviews met beleidsmedewerkers van de gemeenten verkregen informatie is beoordeeld of de gemeenten beleid hebben vastgelegd en zo ja, op welke wijze hieraan vorm is gegeven.

Gemeenten	in %
1 Vastgelegd beleid	60
Geen onderscheid naar dwangopname en vrijwillige opname	100
- Norm zak- en kleedgeld + toeslag premie ziektekostenverzekering als <i>algemene</i> bijstand bij dwangopname	50
- Norm zak- en kleedgeld + toeslag premie ziektekostenverzekering als <i>bijzondere</i> bijstand bij dwangopname	50
- Doorbetaling vaste lasten als <i>bijzondere</i> bijstand	100
2 Geen vastgelegd beleid	40

Uit de tabel blijkt dat 60 procent van de gemeenten beleid heeft geformuleerd ingeval van een dwangopname. Deze gemeenten maken hierin geen onderscheid naar opname in een inrichting bij dwangopname en naar vrijwillige opname in een inrich-

⁹ Een rechterlijke machtiging wordt afgegeven door de rechter aan een persoon die lijdt aan een stoornis van de geestvermogens en waar er sprake is van gevaar dat voorkomt uit deze stoornis.

¹⁰ Als een persoon een onmiddellijk dreigend gevaar veroorzaakt, kan de burgemeester een inbewaringstelling afgeven waarmee deze persoon in een psychiatrisch ziekenhuis wordt opgenomen.

¹¹ De criteria die gelden voor een voorwaardelijke machtiging, zijn grotendeels dezelfde als die voor het verlenen van een gedwongen opname. Er moet ook hier sprake zijn van een geestesstoornis die de patiënt gevaar 'doet veroorzaken', maar dit gevaar kan buiten een psychiatrisch ziekenhuis worden afgewend door de patiënt voorwaarden te stellen. Die voorwaarden staan onder meer in een behandelingsplan. De patiënt stemt in met deze en eventuele andere, door de rechter te stellen voorwaarden en leeft ze na. Deze machtiging geldt voor maximaal zes maanden, met de mogelijkheid van verlenging met telkens één jaar.

ting als bedoeld in artikel 1 onder f WWB¹². Dit betekent onder meer dat deze gemeenten bij dwangopname de hoogte van de bijstand voor kleine persoonlijke uitgaven en de premie voor de ziektekostenverzekering niet individueel bepalen maar, gelijk aan een vrijwillige opname als hiervoor genoemd, hiervoor bijstand verlenen naar de norm zak- en kleedgeld en de toeslag voor de ziektekostenverzekering als bedoeld in artikel 23 WWB¹³.

Vijftig procent van deze gemeenten verleent bij dwangopname deze bijstand niet als *bijzondere* bijstand maar als *algemene* bijstand omdat de hoogte en de aard van de kleine persoonlijke uitgaven bij dwangopname niet verschillen van die ingeval van een vrijwillige opname. De overige 50 procent verleent bij dwangopname deze bijstand als *bijzondere* bijstand. Bijstand voor doorbetaling van de vaste lasten in verband met het aanhouden van de woning¹⁴ wordt, zoals ook bij vrijwillige opname het geval is, door alle gemeenten die beleid hebben vastgelegd altijd verleend in de vorm van bijzondere bijstand. Door een aantal van deze gemeenten wordt echter de duur van de bijstand voor deze kosten gemaximeerd (zie subparagraaf 3.3).

Zesentachtig procent van de gemeenten die beleid hebben vastgelegd (60%) betaalt bovendien, indien belanghebbende voorafgaande aan de gedwongen opname algemene bijstand ontvangt, deze naar de norm alleenstaande (ouder) of gehuwden-norm berekende algemene bijstand door gedurende de maand waarin de opname plaats vindt plus variërend van één tot maximaal twee maanden daarna. Aansluitend wordt de algemene bijstand omgezet in de lagere norm zak- en kleedgeld als bedoeld in artikel 23 WWB (als algemene- of als bijzondere bijstand). Deze gemeenten kiezen hiervoor vanwege het praktische gegeven dat opnames in inrichting van (zeer) korte duur kunnen zijn en er, met name in het geval van opname in een psychiatrische inrichting, sprake kan zijn van herhaalde (korte) opnames kort achter elkaar, en het daarom - mede gelet op de administratieve last - niet wenselijk is om de norm (telkens) meteen om te zetten. Bovendien zou in voorkomende gevallen ook steeds bijzondere bijstandsverlening aan de orde kunnen zijn voor het doorbetalen van de vaste lasten in verband met het aanhouden van de woning.

Veertig procent van de gemeenten heeft geen specifiek beleid geformuleerd ingeval van dwangopname. In hun beleid stemmen zij de bijstand zowel qua hoogte als qua duur af op de individuele situatie waar het betreft de premie voor de ziektekostenverzekering, doorbetaling van de vaste lasten in verband met het aanhouden van de woning en de kleine persoonlijke uitgaven (toepassing van het maatwerkprincipe). (Een deel van) deze gemeenten tekent hierbij aan dat desalniettemin in een voorkomend geval geheel of gedeeltelijk wordt gehandeld respectievelijk zal worden gehandeld naar analogie van het beleid van de hiervoor genoemde 60% van de gemeenten.

Vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet is bij 40 procent van de gemeenten geen enkele aanvraag ingediend voor bijstand in verband met een gedwongen opname, althans voor zover deze gemeenten dat uit hun administratie kunnen herleiden. Het betreft meestal kleinere gemeenten.

¹² Zie voor een toelichting op het begrip inrichting als bedoeld in artikel 1 onder f WWB zie de bijlage.

¹³ Per 1 januari 2010 voor personen van 21 jaar en ouder € 289,26 voor een alleenstaande (ouder) en € 449,92 voor gehuwden) en de toeslag voor de ziektekostenverzekering (€ 44,- voor een alleenstaande (ouder) en € 81,- voor gehuwden

¹⁴ Huur, energiekosten, noodzakelijke verzekeringen en kosten van een eventuele kabeltelevisie- en/of telefoonabonnement. Dit beleid is in lijn met de opvatting van de CRvB namelijk dat de bijstandsnorm voor een in een inrichting verblijvende alleenstaande niet voorziet in deze (gedurende het verblijf in de inrichting doorlopende) kosten (CRvB 01-02-2005, nr. 02/5981 NABW).

De genoemde 40 procent valt uiteen in:

- 22% komt uit de categorie gemeenten in de categorie 40.000 tot 60.000
- 9% komt uit de categorie gemeenten met 60.000 tot 100.000
- 9% komt uit de categorie gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners.

Drieëndertig procent van deze gemeenten heeft beleid geformuleerd.

3.3 (Gemiddelde) periode dat gemeenten bijzondere bijstand verlenen voor het aanhouden van een woning

Omdat dit niet in de administratie wordt vastgelegd kunnen de gemeenten die (een) aanvra(a)g(en) om bijstand hebben ontvangen geen (indicatief) antwoord geven op de vraag hoe lang de *gemiddelde* periode is dat zij bijzondere bijstand verstrekken voor het doorbetalen van de vaste lasten in verband met het aanhouden van een woning. Uit het onderzoek blijkt wel dat 57% van de gemeenten die het beleid hebben vastgelegd (60%) geen maximum termijn hanteert voor het doorbetalen van deze kosten. Negenentwintig procent hanteert een maximum termijn van 12 maanden en 14% een maximum termijn van 6 maanden. Na afloop van deze termijn dient de eigen woning te worden verkocht respectievelijk dient de huur van de woning te worden opgezegd.

3.4 Samenwerking gemeenten met andere partijen (instellingen, woningcorporaties en zorgverzekeraars)

Dertien procent van alle gemeenten heeft concrete afspraken gemaakt met (een) instelling(en). De overige gemeenten (87%) werken uitsluitend op ad hoc basis samen met de andere partijen respectievelijk zullen dit in een voorkomend geval doen. Alle gemeenten die in verband met (een) gedwongen opname(s) (een) aanvra(a)g(en) hebben ontvangen (60%) kwalificeren de samenwerking met de andere partijen als goed. Door één gemeente wordt hierbij aangetekend dat de instellingen vaak niet weten welke gegevens er nodig zijn voor een aanvraag bijzondere bijstand hetgeen de procedure nogal eens vertraagt.

Negenendertig procent van de instellingen heeft concrete afspraken gemaakt met gemeenten.¹⁵ De overige instellingen (61%) werken op ad hoc basis samen met de gemeenten. Alle instellingen kwalificeren de samenwerking met de gemeenten als goed waarbij één instelling de kanttekening plaatst dat de samenwerking met één grote gemeente incidenteel stroever verloopt.

3.5 (Invulling) woonplaatsbegrip

Alle gemeenten met een instelling zijn van mening dat zij door de wijze waarop de wetgeving rondom het woonplaatsbegrip is ingevuld, niet onevenredig meer bijzondere bijstand betalen dan gemeenten zonder een instelling. Ook is er geen sprake geweest van een onjuiste interpretatie van de domiciliebepaling door gemeenten zonder een instelling.

Dat bij 56% van de gemeenten met een instelling geen aanvra(a)g(en) voor bijzondere bijstand is (zijn) ingediend in verband met een gedwongen opname bevestigt dit beeld.

¹⁵ Dat enerzijds 13% van de gemeenten en anderzijds 39% van de instellingen over en weer concrete afspraken hebben gemaakt met betrekking tot de samenwerking hangt samen met het feit dat de instellingen ook afspraken (kunnen) hebben gemaakt met *niet* in dit onderzoek betrokken gemeenten.

3.6 Toegankelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet

In de interviews met vertegenwoordigers van zowel de gemeenten als de instellingen is gevraagd naar hun mening omtrent de toegankelijkheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de wet.

	gemeenten met ontvangen aan- vragen in %	instellingen in %	instellingen geen mening in %
Wet is goed toegankelijk	100	83	17
Wet is goed uitvoerbaar	100	83	17
Wet is goed handhaafbaar	86	n.v.t.	n.v.t.

Toegankelijkheid

Uit de tabel blijkt dat alle gemeenten die (een) aanvra(a)g(en) hebben ontvangen (60%) en 83% van de instellingen van mening zijn dat de wet goed toegankelijk is. Naar het oordeel van zowel deze gemeenten als deze instellingen draagt in het bijzonder de goede samenwerking met de verschillende partijen hieraan bij (men weet elkaar in een voorkomend geval te vinden).

Van de gemeenten die hun beleid hebben vastgelegd (60%) heeft 21% dit beleid gepubliceerd op de gemeentelijke website.

De gemeenten (40%) die geen aanvra(a)g(en) hebben ontvangen willen zich in verband hiermee niet uitspreken over de toegankelijkheid van de wet. Hetzelfde geldt voor 17% van de instellingen omdat bijvoorbeeld degenen die tot dusver in deze instellingen gedwongen zijn opgenomen een toereikend eigen inkomen uit arbeid hebben (hadden) of een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen (ontvingen) en het aanvragen van (bijzondere) bijstand in verband hiermede niet aan de orde is (was).

Uitvoerbaarheid

Uit de tabel blijkt verder dat, evenals dat bij de toegankelijkheid het geval is, alle gemeenten die (een) aanvra(a)g(en) hebben ontvangen (60%) en 83% van de instellingen van mening zijn dat de wet goed uitvoerbaar is. De instellingen refereren ook hierbij aan de goede samenwerking met de overige partijen en met de gemeenten in het bijzonder. Omwille van de uitvoerbaarheid hebben deze gemeenten er echter voor gekozen om in plaats van, zoals de wetgever beoogt, de noodzaak (en de hoogte van) de bijzondere bijstand voor persoonlijke uitgaven individueel vast te stellen, in alle gevallen de norm zak- en kleedgeld als bedoeld in artikel 23 WWB te verstrekken of in de vorm van algemene (50%) of in de vorm van bijzondere bijstand (50%). Door deze norm te verhogen met de toeslag voor ziektekostenverzekering wordt tegelijkertijd voorzien in de betaling van de ziektekostenpremie. Rest in dat geval uitsluitend nog, indien noodzakelijk, het individueel vaststellen van de kosten in verband met het aanhouden van de woning.

De gemeenten (40%) die geen aanvra(a)g(en) hebben ontvangen kunnen/willen zich in verband hiermede niet uitspreken over de uitvoerbaarheid van de wet. Dit geldt ook voor 17% van de instellingen om dezelfde reden als bij de toegankelijkheid het geval is.

Handhaafbaarheid

Zesentachtig procent van de gemeenten die (een) aanvra(a)g(en) hebben ontvangen (60%) zijn van mening dat de wet goed handhaafbaar is. De overige gemeenten (14%) constateren dat de instellingen soms het ontslag uit de inrichting niet/niet tijdig doorgeven waardoor de bijstand te lang wordt verstrekt.

Om dezelfde reden als bij de toegankelijkheid en uitvoerbaarheid het geval is kunnen de gemeenten (40%) die geen aanvra(a)g(en) hebben ontvangen zich evenmin uitspreken over de handhaafbaarheid van de wet.

3.7 Krijgen de mensen waarvoor de wet bedoeld is de bijzondere bijstand waar ze recht op hebben (niet-gebruik)?

De (beleids)medewerkers van zowel de gemeenten als de instellingen is gevraagd deze vraag *indicatief* te beantwoorden.

Alle gemeenten zijn van mening dat, indien hiervoor althans een aanvraag is ingediend, de mensen waarvoor de wet bedoeld is de bijstand krijgen waar ze recht op hebben. Niet-gebruik kan niet geheel worden uitgesloten in verband met onbekendheid met de regelgeving van de onder dwang geplaatste. Gelet echter op de goede samenwerking met de instellingen en het belang dat deze instellingen hebben bij het verstrekken van bijstand achten de gemeenten deze kans klein.

Immers indien bijvoorbeeld de onder dwang geplaatste niet beschikt over middelen om de premie voor de ziektekostenverzekering te betalen, kan dit leiden tot onverzekertheid. De kosten voor geneeskundige behandelingen die betrokkene dient te ondergaan, worden in dat geval niet vergoed en komen in de praktijk vervolgens ten laste van de instelling waar de betrokkene is opgenomen.

Alle instellingen hebben de ervaring dat aan hen die aan de criteria voldoen, bijstand wordt toegekend voor de in de wet genoemde kostensoorten. Niet-gebruik is nagenoeg uitgesloten omdat het bij de opname gebruikelijk is dat de belanghebbende wordt gevraagd naar zijn of haar bron van inkomen. Bij geen of een ontoereikend inkomen wordt de belanghebbende gewezen op de mogelijkheid van de bijzondere bijstand en, indien nodig, wordt hij of zij geholpen bij het aanvragen van deze bijstand.

3.8 Komt het voor en zo ja, hoe vaak dat personen de eigen woning gedurende de opname of verpleging niet aanhouden door opzegging van de huur of door verkoop?

Geen enkele gemeente, die (een) aanvra(a)g(en) heeft ontvangen (60%) kan met zekerheid stellen dat het niet voorkomt dat een persoon de eigen woning gedurende de opname of verpleging niet aanhoudt door opzegging van de huur of door verkoop omdat deze situatie niet in de gemeentelijke administratie wordt vastgelegd. Hetzelfde geldt voor de instellingen.

Zoals in subparagraaf 3.3. is vermeld hanteert 57% van de gemeenten die het beleid hebben vastgelegd (60%) geen maximum termijn voor het doorbetalen van deze kosten.

4 Samengevatte bevindingen in relatie tot de twee centrale onderzoeksvragen

In dit onderzoek stonden de twee volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe geven gemeenten invulling aan het beleid met betrekking tot de uitvoering van de wet bijzondere bijstand bij dwangopname geredeneerd vanuit het perspectief dat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze wet?
2. Draagt de bij de Wet bijzondere bijstand bij dwangopname geïntroduceerde mogelijkheid tot bijzondere bijstandsverlening bij aan het voorkomen van dakloosheid, het niet verzekerd zijn tegen ziektekosten en aan het kunnen voldoen van persoonlijke uitgaven voor personen die gedwongen worden opgenomen of worden verpleegd in een psychiatrisch ziekenhuis, instelling voor verstandelijke gehandicapten, verpleeg-/verzorgingstehuis of TBS-inrichting?

Uit het onderzoek blijkt dat 60 procent van de gemeenten beleid heeft geformuleerd waarin geen onderscheid wordt gemaakt naar opname in een inrichting bij dwangopname en naar vrijwillige opname in een inrichting als bedoeld in artikel 1 onder f WWB. Dit impliceert onder meer dat deze gemeenten bij dwangopname de hoogte van de bijstand voor kleine persoonlijke uitgaven en de premie voor de ziektekostenverzekering niet individueel bepalen maar hiervoor bijstand verlenen naar de norm zak- en kleedgeld en de toeslag voor de ziektekostenverzekering als bedoeld in artikel 23 WWB. De helft van deze gemeenten doen dit bovendien in de vorm van algemene in plaats van bijzondere bijstand

Bijstand voor doorbetaling van de vaste lasten in verband met het aanhouden van de woning wordt door alle gemeenten die beleid hebben vastgelegd (60%) altijd verleend in de vorm van bijzondere bijstand.

Veertig procent van de gemeenten heeft geen specifiek beleid geformuleerd. Deze gemeenten passen het maatwerkprincipe toe.

Bij 40 procent van alle gemeenten is, althans voor zover deze gemeenten dat uit hun administratie kunnen herleiden, geen enkele aanvraag ingediend voor bijstand in verband met een gedwongen opname. Drieëndertig procent van deze gemeenten heeft beleid geformuleerd.

Nagenoeg alle gemeenten en alle instellingen kwalificeren de onderlinge samenwerking als goed.

Alle gemeenten met een instelling zijn van mening dat zij door de wijze waarop de wetgeving rondom het woonplaatsbegrip is ingevuld, niet onevenredig meer bijzondere bijstand betalen dan gemeenten zonder een instelling.

Weliswaar met op onderdelen een enkele kanttekening zijn de gemeenten die aanvragen hebben ontvangen en de instellingen positief over de toegankelijkheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de wet. De hiervoor genoemde goede samenwerking tussen gemeenten en instellingen draagt hieraan in belangrijke mate bij.

Naar de mening van alle gemeenten en alle instellingen krijgen de mensen waarvoor de wet bedoeld is de bijstand waar ze recht op hebben. Door alle gemeenten en alle instellingen wordt niet-gebruik nagenoeg uitgesloten.

Bijlage

Begrip inrichting als bedoeld in artikel 1 onder f WWB nader uitgewerkt

Onder een inrichting als bedoeld in artikel 1 onder f WWB wordt verstaan

- een instelling die zich blijkens haar doelstelling en feitelijke werkzaamheden richt op het bieden van verpleging of verzorging aan aldaar verblijvende hulpbehoevenden;
- een instelling die zich blijkens haar doelstelling en feitelijke werkzaamheden richt op het bieden van slaapgelegenheid, waarbij de mogelijkheid van hulpverlening of begeleiding gedurende meer dan de helft van ieder etmaal aanwezig is.

Het antwoord op de vraag welke instellingen onder het begrip 'inrichting' vallen en in het verlengde daarvan welke bijstandsnorm voor mensen die in een dergelijke instelling verblijven, toegepast moet worden blijkt uit de artikelsgewijze toelichting op artikel 1, onder g WWB (vanaf 1 juli 2009 onder f).

Aan deze toelichting is het volgende ontleend:

Artikel 1, onderdeel g, onder 1 WWB

Bij de bepaling van het begrip inrichting wordt zowel de doelstelling als het feitelijk functioneren van de betreffende organisatie in ogenschouw genomen. De feitelijke werkzaamheden kunnen onder meer blijken uit het door de instelling aangeboden voorzieningenpakket. Bij de uitvoering van deze wet zal vooral moeten worden beoordeeld of de inrichting voorziet in kost en inwoning van de betrokkene.

Artikel 1, onderdeel g, onder 2 WWB

De in dit artikel opgenomen begripsomschrijving strekt ertoe om ten aanzien van de voorzieningen voor maatschappelijke opvang een objectief waarneembare scheidslijn te trekken tussen datgene dat als, al dan niet begeleid, zelfstandig wonen kan worden beschouwd en datgene dat als verblijf in een inrichting moet worden gezien. Het gaat daarbij om voorzieningen waarbij aan personen die de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van psychosociale of maatschappelijke aard in ieder geval slaapgelegenheid wordt geboden in opvangcentra en -tehuizen, anders dan in de vorm van zelfstandige huisvesting, tezamen met de mogelijkheid van begeleiding en hulpverlening gedurende meer dan de helft van ieder etmaal.

Onder hulpverlening en begeleiding in de zin van het begrip inrichting dient te worden verstaan de inzet van beroepskrachten die door de instelling zijn aangesteld voor het bieden van verzorging en verpleging dan wel voor het door hen toepassen van agogische methodieken. Wordt hulpverlening en begeleiding in deze betekenis gedurende meer dan de helft van ieder etmaal geboden, dan is sprake van een inrichting in de zin van artikel 1, onderdeel g, onder 2.

