

Vergaderjaar 1997–1998

25 397

Het verschaffen van een wettelijke basis voor uitkeringen en subsidies op de terreinen van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 oktober 1997

1. Inleiding

Op basis van het verslag hebben ondergetekenden vastgesteld dat de Tweede Kamer instemt met de keuze van het kabinet, dat de Welzijnswet 1994 de wettelijke grondslag is voor de financiering van de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid, en met de keuze voor het instrument van een specifieke uitkering. De mogelijkheid van financiering via het gemeentefonds wordt in het verslag breed afgewezen.

Niettemin zijn er fundamentele vragen gesteld over het in dit wetsvoorstel voorgestelde model van specifieke uitkeringen. Bij de beantwoording van de vragen zal in principe de volgorde van het verslag worden aangehouden. Verspreid door het verslag zijn door de leden van de fracties echter vragen gesteld die op essentiële onderdelen van dit wetsvoorstel betrekking hebben en zozeer met elkaar verband houden, dat daarop vanuit overwegingen van de gewenste samenhang eerst zal worden ingegaan.

Het betreft in de eerste plaats de vragen die betrekking hebben op de verantwoordelijkheid van het rijk op de terreinen van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid. Vragen over een informatieplicht voor de maatschappelijke opvang lijken ingegeven te zijn door deze fundamentele vraag.

Onvoldoende is wellicht in de memorie van toelichting benadrukt dat de voorgestelde wetwijziging het rijk ook verantwoordelijkheid geeft voor het aan gemeenten beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen voor het beleid inzake het uitvoerend werk op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid. Deze verantwoordelijkheid versterkt de behoefte aan informatie over beleidsontwikkelingen op de onderhavige terreinen.

Ook bij de voorbereiding van het kabinetsstandpunt op het advies Borg voor Zorg, de nota Maatschappelijke Opvang en de beleidsbrief Allochtonen en Verslavingszorg bleek een terugkerend thema de vraag hoe de rijksoverheid zicht houdt op de beleidsontwikkelingen op de onderhavige beleidsterreinen.

In de tweede plaats betreft het vragen die betrekking hebben op de keuze om enerzijds een uitkering aan gemeenten te verstrekken ten behoeve van verslavingsbeleid en maatschappelijke opvang (exclusief vrouwenopvang) en anderzijds een uitkering te verstrekken aan gemeenten ten behoeve van vrouwenopvang.

2. De verantwoordelijkheid van het rijk op de terreinen van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid

De leden van een aantal fracties wensten toegelicht te zien hoe in het voorliggende model de verantwoordelijkheid van het rijk gezien moest worden.

De Welzijnswet 1994 regelt dat het rijk verantwoordelijk is voor het beleid inzake de landelijke functie. Tot deze landelijke functie behoort o.a. het volgen en analyseren van de ontwikkelingen en het stimuleren van nieuw beleid en innovatieve projecten voor de maatschappelijke opvang. Daarnaast behoort tot het beleid inzake de landelijke functie het zorgdragen voor een landelijke infrastructuur, waaronder landelijke organisaties. In dit kader zal de Minister van VWS subsidies verlenen aan instellingen op het terrein van het verslavingsbeleid met een landelijke functie. Deze instellingen worden thans onder meer op grond van het Tijdelijk subsidiebesluit verslavingsbeleid (Tsv) gesubsidieerd.

Het beleid inzake het uitvoerend werk behoort op grond van de Welzijnswet 1994 tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dit geldt ook voor het beleid inzake het uitvoerend werk op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid. Ondergetekenden hechten er aan in deze verantwoordelijkheidstoedeling geen verandering te brengen. Dit temeer daar het wenselijk wordt geacht dat gemeenten het beleid inzake het uitvoerend werk op de terreinen van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid voeren in samenhang met andere beleids-terreinen waar gemeenten verantwoordelijkheden hebben, zoals de bijstandsverlening en het algemeen maatschappelijk werk.

Door de leden van de PvdA-fractie wordt er daarbij op gewezen, dat in de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing (Twssv) een zorgplicht was geformuleerd voor de centrumgemeenten op de terreinen van maatschappelijke opvang en verslavingszorg. Een dergelijke zorgplicht past niet in de Welzijnswet 1994.

In de Welzijnswet 1994 worden de overheden aangewezen, die primair verantwoordelijk zijn voor onderdelen van de welzijnsterreinen die onder die wet vallen. Die primaire verantwoordelijkheid brengt binnen het systeem van de Welzijnswet 1994 mee, dat het primair aan het verantwoordelijke overheidsniveau is om te bepalen of en welke activiteiten zij ontplooiën op welzijnsterreinen waarvoor zij die verantwoordelijkheid hebben. Bovendien zou – maar daar zal later in deze nota nog op terug gekomen worden – een dergelijke zorgplicht een belemmering kunnen zijn voor aangewezen gemeenten om een integraal en samenhangend beleid te voeren op de terreinen van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid.

Onder meer ter uitvoering van het beleid inzake maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid ontvangen een aantal gemeenten, de zogenaamde centrumgemeenten financiële middelen op grond van de Twssv.

De huidige Welzijnswet 1994 kent niet de mogelijkheid dat op rijksniveau specifieke uitkeringen worden verstrekt voor het beleid van de gemeenten inzake het uitvoerend werk. Deze mogelijkheid wordt in dit wetsvoorstel geïntroduceerd. Daarmee heeft het rijk niet alleen een verantwoordelijkheid voor de landelijke functie, maar ook – en dat is in het kader van de Welzijnswet 1994 nieuw – een verantwoordelijkheid voor het

beschikbaar stellen aan gemeenten van voldoende financiële middelen voor het beleid inzake het uitvoerend werk op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid, inclusief de verdeling van die middelen over de gemeenten.

In verband met de verantwoordelijkheid van het rijk om voldoende financiële middelen op de terreinen van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid beschikbaar te stellen aan gemeenten, hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd naar een beschouwing van het kabinet met betrekking tot de rijksverantwoordelijkheid voor de omvang van het budget in relatie tot de vraag naar voorzieningen en de tekorten in capaciteit en de verdeling van de schaarse middelen.

Voor wat betreft het vraagstuk van het totale budget wordt het nu beschikbare budget voor beide beleidsterreinen als een gegeven beschouwd. Wel zullen wanneer de afweging binnen de VWS-begroting dat mogelijk maakt extra middelen aan dat budget toegevoegd worden, zoals dat in de afgelopen jaren ook gedaan is ten behoeve van het «overlastbeleid» en voor de dak- en thuislozenzorg. Vanaf 1998 zal dat gedaan worden voor de maatschappelijke opvang ter compensatie van de Arbeidstijdenwet. Vanwege de spanning tussen de aanwezige capaciteit in en de behoefte aan vrouwenopvang wordt dat ook gedaan voor de vrouwenopvang.

Vanwege de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten ligt het voor de hand deze uitkeringen aan gemeenten in te richten zoals beschreven door de commissie Griffioen en het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het MDW-traject.

Deze doet het meest recht aan de taken die aangewezen gemeenten terzake van de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid hebben en sluit aan op de taken die gemeenten reeds hebben ten aanzien van bijstandsverlening, het algemeen maatschappelijk werk, volkshuisvesting en dergelijke. De inrichting van de uitkeringen en de voorwaarden waaronder de uitkeringen aan gemeenten verstrekt worden zullen opgesteld worden aan de hand van de uitgangspunten die de MDW-werkgroep Specifieke Uitkeringen (de werkgroep Pennekamp) daartoe heeft geformuleerd.

Gelet op het bovenstaande, is de veronderstelling van de leden van de CDA-fractie dat de terreinen van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid mede een verantwoordelijkheid van het rijk blijven dan ook juist.

Voor een goede uitoefening van de rijksverantwoordelijkheden is het noodzakelijk dat op rijksniveau inzicht bestaat in het door gemeenten gevoerde beleid en de door instellingen verrichte activiteiten terzake van het uitvoerend werk. Daarnaast is het vanuit de rijksverantwoordelijkheid voor voldoende financiële middelen voor de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid – de leden van de PvdA-fractie wezen daarop terecht – noodzakelijk dat op rijksniveau inzicht bestaat in de besteding van die middelen. In het kader van een noodzakelijke monitoring van gegevens en landelijke aansturing en afstemming vroegen deze leden en de leden van de fracties van het CDA, D66, de SGP en het GPV waarom de in artikel 10a, vierde lid, van het wetsvoorstel neergelegde informatie- en registratieplicht alleen was voorgeschreven met betrekking tot instellingen die ambulante verslavingszorg aanbieden en niet met betrekking tot instellingen op het terrein van de maatschappelijke opvang.

De reden dat in dit wetsvoorstel alleen een informatie- en registratieplicht is opgelegd op het terrein van de ambulante verslavingszorg vloeit voort uit artikel 8 van de Verordening (EG) nr. 302/93 van de Raad van de Europese gemeenschappen van 8 februari 1993 tot oprichting van een

Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (PbEG L 36). In het artikelgewijze deel van de memorie van toelichting is daar bij artikel II op ingegaan. Ook in de Twssv is een dergelijke informatie- en registratieplicht alleen met betrekking tot de ambulante verslavingszorg opgenomen. Dat beleid is voortgezet in het onderhavige wetsvoorstel.

Ten aanzien van de maatschappelijke opvang is met betrekking tot informatieverschaffing er voor gekozen geen wijziging te brengen in hetgeen al geldt op basis van de Welzijnswet 1994 en overigens ook geldt voor andere welzijnsterreinen, die onder de reikwijdte van de Welzijnswet 1994 vallen.

In dat verband wordt opgemerkt dat artikel 11 van de Welzijnswet 1994 het gemeentebestuur, dat subsidie verstrekt voor activiteiten op terreinen welke onder de Welzijnswet 1994 vallen, de verplichting oplegt er voor zorg te dragen dat de subsidie-ontvanger meewerkt aan door of namens de Minister van VWS ingestelde onderzoeken die er op zijn gericht hem inlichtingen te verschaffen ten behoeve van de uitvoering van de landelijke functie.

In het op artikel 10 van de Welzijnswet 1994 gebaseerde Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid is, in het deel van dat besluit dat de uitkeringen aan provincies en gemeenten regelt, een artikel 49, derde lid, opgenomen, dat de provincie of gemeente verplicht om mee te werken aan door of namens de Minister van VWS ingestelde onderzoeken die erop zijn gericht de Minister inlichtingen te verschaffen ten behoeve van de uitvoering van de landelijke functie. Dit besluit zal evenwel niet van toepassing zijn op de uitkeringen ten behoeve van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid. De ondergetekenden zijn het met de leden van de fracties van de PvdA, het CDA, D66, de SGP en het GPV eens dat, in het kader van een noodzakelijke monitoring van gegevens en landelijke aansturing en afstemming, het verkrijgen van de benodigde informatie noodzakelijk is. Deze informatie zal niet alleen van instellingen op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid moeten komen, maar ook van gemeenten. Vanwege de noodzaak tot het verkrijgen van informatie op rijksniveau, lijkt het niet wenselijk de door het rijk gewenste informatie van gemeenten door hen geheel op vrijwillige basis te laten plaatsvinden. Om die reden zijn ondergetekenden bij nader inzien voornemens op grond van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het voorgestelde artikel 10a van de Welzijnswet 1994 aan de aangewezen gemeenten vanaf 1999 de voorwaarde te stellen, dat zij beleidsinformatie verstrekken over het door hun voorgestane beleid op de terreinen van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid.

Nadrukkelijk wordt hier over beleidsinformatie gesproken. Deze informatie staat los van de uiteindelijke financiële verantwoordingsinformatie over de specifieke uitkering. De financiële verantwoording vindt plaats langs de lijn van de gemeenterekening.

Het is niet reëel te verwachten dat ten behoeve van de uitkering voor het begrotingsjaar 1998 deze situatie gerealiseerd kan zijn. Vandaar dat beoogd wordt dit te regelen in de algemene maatregel van bestuur die voor 1999 opgesteld zal worden.

Op grond van de beleidsinformatie kan het rijk haar visie bepalen over algemene ontwikkelingen ten aanzien van de problematiek van maatschappelijke opvang en de mogelijke oplossingen. Op basis hiervan kan het rijk de inrichting, omvang en verdeling van de uitkeringen aan gemeenten voor de volgende jaren nader bepalen. Het voornemen om na drie jaar de uitkeringen te evalueren hangt hier nauw mee samen.

In de Integrale nota maatschappelijke opvang wordt nader ingegaan op de hiermee samenhangende beleidsvoornemens.

Overigens hebben, zonder dat bepalingen van de Welzijnswet 1994 hen hiertoe «gedwongen» hebben, instellingen en gemeenten op het terrein van maatschappelijke opvang al veel inspanningen gepleegd ten behoeve van een verbetering van de registratie en informatievoorziening.

Sinds enkele jaren bestaat het cliëntenregistratiesysteem, waarbij steeds meer instellingen voor maatschappelijke opvang aangesloten zijn. Tevens is er een decentralisatie-monitor en wordt gewerkt aan een zogenaamd Gemeentelijk Functioneel Ontwerp, welk ontwerp uniforme informatie van alle gemeenten over de maatschappelijke opvang mogelijk zal moeten maken.

Ondergetekenden zijn voorstanders van een goede informatievoorziening en registratie van cliënten en ontwikkelingen binnen de maatschappelijke opvang en de verslavingszorg. Zij zijn evenwel van mening dat het hierboven beschreven kader een voldoende basis is voor een goede monitoring van de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid. Derhalve wordt het noch wenselijk, noch nodig geacht met betrekking tot de maatschappelijke opvang in het wetsvoorstel een soortgelijke registratie- en informatieplicht op te nemen als in artikel 10a, vierde lid, gedaan is met betrekking tot de ambulante verslavingszorg.

3. De keuze voor enerzijds een uitkering ten behoeve maatschappelijke opvang (exclusief vrouwenopvang) en verslavingsbeleid en anderzijds een uitkering ten behoeve van vrouwenopvang

De leden van de fracties hebben gevraagd nader in te gaan op de keuze voor een uitkering maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid enerzijds en een uitkering vrouwenopvang anderzijds.

Het is daarvoor belangrijk te weten dat eerst de mogelijkheid is overwogen van één uitkering voor de terreinen van verslavingsbeleid en de gehele maatschappelijke opvang. Eén uitkering zou gemeenten de beste mogelijkheid bieden een integraal beleid te voeren op de onderhavige terreinen. Eén brede doeluitkering was ook de uitdrukkelijke wens van de VNG.

De belangrijkste overweging om af te zien van één uitkering voor het gehele terrein rust op de gedachte dat een dergelijk systeem onvoldoende waarborgen biedt voor de specifieke positie van de vrouwenopvangvoorzieningen.

Het specifieke aan de vrouwenopvang is dat de vrouwen gedwongen zijn de eigen woonplaats en meestal zelfs de regio te verlaten om elders opgevangen te worden. De vrouwenopvang onderscheidt zich hierin duidelijk van de gemeentelijke en/of regionale problematiek en sluit in die zin niet aan bij het integrale gemeentelijke maatschappelijke opvang- en verslavingsbeleid. En hoewel er ook (mishandelde) vrouwen opgenomen worden in de crisisopvang is er toch een geringere overlap met de doelgroep van de overige maatschappelijke opvang en de doelgroep van het verslavingsbeleid.

Bovenstaande redenen vormen voor het kabinet aanleiding om voor de vrouwenopvang een maximale waarborg te creëren dat de middelen ingezet blijven voor vormen van vrouwenopvang.

De vrouwenopvang blijft in deze visie naar functie wel een onderdeel vormen van de maatschappelijke opvang. Dit naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van D66.

Een terechte vraag van de leden van de PvdA-fractie is of de vrouwenopvang af te zonderen valt van de rest van de maatschappelijke opvang. Gelet op de specifieke taken en de doelgroep zijn ondergetekenden van

mening dat dit mogelijk is. In het verlengde van deze vraag ligt de vraag van de leden van de fracties van het CDA, D66 en het GPV naar een omschrijving van vrouwenopvang.

Vrouwenopvang betreft het bieden van onderdak en (verschillende mate van) begeleiding aan vrouwen, die al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten in verband met problemen van relationele aard en (seksueel) geweld.

De specifieke uitkering vrouwenopvang is bedoeld voor de vormen van opvang die betrekking hebben op de doelgroep. Daarbij kan gedacht worden aan Blijf van m'n Lijfhuizen, vrouwenopvangcentra, Fiomhuizen, of andere specifieke voorzieningen die vrouwen met relatie- of geweldproblematiek opvangen of ondersteunen. Overigens wordt opgemerkt dat ook in de registratie van de Federatie Opvang de vrouwenopvang apart van andere vormen van maatschappelijke opvang vermeld staat.

Het apart stellen van de vrouwenopvang bood de kans daarnaast één bredere uitkering te creëren ten behoeve van maatschappelijke opvang (exclusief vrouwenopvang) en verslavingsbeleid en daarmee gemeenten een optimale gelegenheid te geven voor integraal beleid op de onderhavige terreinen. Gemeenten behouden zo hun beleidsvrijheid om het opvang- en verslavingsbeleid in hun gemeente vorm te geven al naar gelang de specifieke problematiek, die zich in de gemeente voordoet.

De leden van de CDA-fractie vroegen of wij verslavingszorg zien als een identieke werksoort als maatschappelijke opvang met dezelfde doelgroep.

Maatschappelijke opvang richt zich niet speciaal op drugverslaafden, toch is het onmiskenbaar dat in sommige maatschappelijke opvangvoorzieningen drugverslaafden in meerdere of mindere mate vertegenwoordigd zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de dak- en thuislozenvoorzieningen. Het is daardoor evident dat een voortdurende en intensieve samenwerking tussen de verslavingszorg en maatschappelijke opvang nodig is.

Een helder beeld over de gehanteerde methodieken ontbreekt. Wel kan gesteld worden dat zowel de maatschappelijke opvang als het verslavingsbeleid deels gekenmerkt worden door een flexibele en relatief kleinschalige structuur, welke zich aan kan passen aan veranderingen in de hulpvraag in een bepaalde regio. Uit onderzoek (SGBO 1996) blijkt dat er steeds meer «tussenvoorzieningen» ontstaan die zich moeilijker in een segment laten onderbrengen. Ook laagdrempeligheid is van belang: cliënten moeten onmiddellijk en zonder al te veel procedures terecht kunnen.

Voor de maatschappelijke opvang is het eerste doel het bieden van een veilige plek en de eerste levensbehoeften: bed, bad, brood. Daarnaast wordt de cliënten ook een kans geboden: enige mate van begeleiding of ondersteuning die deze mensen helpt hun eigen leven weer op orde te krijgen of helpt op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te functioneren, al dan niet met blijvende begeleiding. Goede opvang bestaat uit een samenhangend «steun»aanbod voor kwetsbare groepen in de samenleving, waarbij meerdere functies in een centrumgemeente worden aangeboden: preventie, asiel, handhaving en herstel.

Ook in het verslavingsbeleid is de diversiteit van het hulpaanbod sterk toegenomen als gevolg van veranderingen in de problematiek. Algemeen kenmerk is een integrale aanpak met aandacht voor de gehele leefsituatie van de cliënt, te weten: gezondheid, huisvesting, financiën, sociale vaardigheden, justitiële zaken, werk en scholing.

Het mag duidelijk zijn dat de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid elkaar voor een belangrijk deel aanvullen, maar elkaar voor een gedeelte ook kunnen overlappen. Het doorverwijzen naar en samenwerken met andere voorzieningen en instellingen is voor beide terreinen heel belangrijk. Om de aangewezen gemeenten maximaal de

gelegenheid te geven dit integrale beleid gericht op een samenhangend, elkaar aanvullend zorgaanbod op gemeentelijk niveau vorm te geven, wordt het samenvoegen van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid in één uitkering essentieel geacht.

De leden van de fractie van D66 vreesden dat de specifieke uitkering ten behoeve van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid tot een verwatering van deze functies zou leiden. Gelet echter op de problematiek én het hierboven beschreven streven naar een samenhangend steun/hulpaanbod wordt dezerzijds een ontwikkeling waarbij steeds meer «tussenvoorzieningen» ontstaan en er sprake is van flexibele structuren toegejuicht. Steeds meer is sprake van een zorgcontinuüm waardoor er voor de cliënt steeds meer zorg op maat mogelijk is.

Toch meenden ondergetekenden dat binnen deze ene brede uitkering de beide afzonderlijke geldstromen zichtbaar dienen te blijven. Graag wordt dat dan ook op verzoek van de leden van de CDA-fractie nader uitgelegd.

Eén brede doeluitkering betekent niet dat de maatschappelijke opvang en de verslavingszorg identiek zijn. Hoewel gekomen zal moeten worden tot een afgestemd zorgaanbod, is de problematiek die vanuit beide terreinen aangepakt wordt verschillend. Hierbij is het van belang rekening te houden met zich wijzigende maatschappelijke omstandigheden. Problemen kunnen ook in de tijd over het land verschuiven. In die optiek is het daarom wenselijk bij de financiële verdeling van de middelen rekening te houden met de onderscheiden beleidsterreinen.

Ook voor het toedelen van nieuwe middelen is het belangrijk te weten uit welke componenten de uitkering is samengesteld, zodat gerichte toedeling op één van beide terreinen mogelijk is. Tenslotte stelt deze inrichting van de uitkering ondergetekenden beter in staat de werking van de doeluitkering te evalueren en, indien nodig, aan te passen.

4. Overige vragen

Terecht hebben de leden van de PvdA-fractie opgemerkt dat al eerder in de Tweede Kamer gesproken is over de voordelen van een specifieke uitkering. In dat verband vroegen zij dan ook waarom het zo lang heeft geduurd alvorens onderhavig wetsvoorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend. Reden hiervoor is, dat de beantwoording van de vragen met betrekking de wenselijke wettelijke basis voor en de vormgeving en inrichting van die specifieke uitkering meer tijd heeft gevraagd dan vooraf gedacht was.

Daarnaast wilden zij weten of kon worden aangegeven op grond waarvan de f 15 miljoen (voor dak- en thuislozenzorg) verdeeld zijn en hoe de extra middelen vrouwenopvang verdeeld zullen gaan worden.

De verdeling van de f 15 miljoen voor dak- en thuislozen is in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van de Federatie Opvang en de VNG opgesteld.

Om versnippering van middelen te voorkomen is ervoor gekozen de extra middelen toe te kennen aan de huidige centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang die een substantieel tekort hebben aan opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen.

Tussen de geselecteerde centrumgemeenten zijn de extra middelen verdeeld op basis van het criterium bevolkingsaantal. Bij de berekening is rekening gehouden met de bedragen die de gemeenten vanuit het Fonds Sociale Vernieuwing reeds ontvangen voor dak- en thuislozenprojecten.

Over deze verdeling bent u bij brief van 28 november 1996 (GVM/MO/964661) geïnformeerd.

WGR-regio's, die meer ontvangen dan zij op grond van het bevolkingsaantal mochten verwachten, hebben geen extra middelen ontvangen.

Evenals bij de verdeling van de f 15 miljoen extra voor dak- en thuislozen wordt er bij de verdeling van de extra middelen ten behoeve van vrouwenopvang gestreefd naar een zorgvuldige verdeling van de middelen met een zo groot mogelijk draagvlak. Op dit moment zijn de verdeelcriteria nog in ontwikkeling en onderwerp van beraad. Het advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) zal daarbij in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken. Met partijen zal overleg gevoerd worden over de beleidsmatige wenselijkheid van de inzet van de middelen. Uitgangspunten zijn dat de middelen moeten leiden tot vermindering van de druk op de capaciteit van de voorzieningen en dat versnippering van de middelen voorkomen moet worden. Zodra het verdelingsvoorstel gereed is, zal het u toegestuurd worden.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de gevolgen van het opheffen van de scheiding tussen de maatschappelijke opvang en de sociale pensions voor de bijdrage uit het AFBZ in het kader van het Zorgvernieuwingsfonds aan deze voorzieningen, kan geantwoord worden dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de financiering uit het AFBZ. De middelen voor sociaal-psychiatrische begeleiding kunnen reeds zowel voor de sociale pensions als voor de andere maatschappelijke opvangvoorzieningen worden ingezet.

Ook vroegen deze leden naar de toekomstige mogelijkheden voor zorgvernieuwendende projecten als de mogelijkheden hiervoor door inbedding in de AWBZ verminderd worden.

Voor de goede orde, ook na de inbedding in de AWBZ, blijft de specifieke subsidieregeling voor de maatschappelijke opvang bestaan. Wat betreft de overige mogelijkheden voor zorgvernieuwing zou de oplossing met name gezocht moeten worden in de samenwerking met de GGZ-sector.

De leden van de fractie van de PvdA hebben vragen gesteld over de positie en waarborging van de crisisopvang en de evangelische opvang.

Ook de leden van de fracties van het CDA en de SGP vroegen hiernaar. Uit het feit dat het kabinet er voor kiest specifieke waarborgen te creëren voor de vrouwenopvang, mag niet worden afgeleid dat minder waarde wordt gehecht aan andere werksoorten zoals bijv. de crisisopvang, de evangelische opvang of de sociale pensions.

Het is ten principale aan de gemeenten om te komen tot een samenhangend hulpaanbod van onder meer opvangactiviteiten. Hieruit vloeit logischerwijs voort dat van rijkswege niet dwingend wordt voorgeschreven aan gemeenten welke opvangactiviteiten c.q. werksoorten in stand moeten worden gehouden. Dit kan lokaal verschillen. Al tijdens de totstandkoming van de Twssv is voor dat principe gekozen. Alleen voor de jaren 1994 en 1995 werden de gemeenten verplicht gesteld de toenmalige opvangcapaciteit in stand te houden. Vanaf 1996 verviel deze verplichting. Tot nu toe is gebleken dat gemeenten zorgvuldig met de verschillende werksoorten omgaan. Dit geeft mij voldoende vertrouwen dat de gemeenten zich wel degelijk bewust zijn van de waarde van de voorzieningen en daar verantwoord mee om zullen gaan.

De financiering van opvangvoorzieningen, zoals de evangelische opvang is een onderwerp waarover advies is gevraagd aan de Rfv. Een aantal opvanginstellingen van de evangelische opvang die zich in meerdere gemeenten bevinden werden via de Twssv gefinancierd via een beperkt aantal gemeenten, die in feite als «doorgeefluik» dienden. Ook bij andere werksoorten binnen de maatschappelijke opvang is dit het geval. Het heeft de voorkeur te komen tot zoveel mogelijk rechtstreekse financiering via de gemeenten die in aanmerking komen voor de specifieke uitkeringen.

Tenslotte informeerden deze leden naar de standpuntbepaling op het rapport Borg voor Zorg. Ook de leden van de fractie van de SGP hebben hiernaar gevraagd. Verwezen kan worden naar de Voortgangsrapportage Drugbeleid 1997 (Kamerstukken II, 1997–1998, 25 000, nr. 77).

De leden van de CDA-fractie hebben de vraag voorgelegd of aan organisaties voor vrouwenopvang de voorwaarde gesteld moet worden van samenwerking met andere vormen van maatschappelijke opvang.

De afgezonderde positie van de vrouwenopvang mag de samenwerking met andere voorzieningen niet in de weg staan. Net als elke andere voorziening voor maatschappelijke opvang zal de vrouwenopvang met andere voorzieningen moeten samenwerken voor het tot stand brengen van een samenhangend hulpaanbod. Bij alle voorzieningen is de bereidheid tot samenwerking in grote mate aanwezig. Alleen al om die reden ligt het niet voor de hand om gemeenten op te leggen bij de financiering van vrouwenopvangvoorzieningen en andere voorzieningen binnen de maatschappelijke opvang voorwaarden te stellen terzake van de samenwerking. Mocht de samenwerking in de toekomst in één of meerdere gemeenten niet goed lopen, dan wordt er vooralsnog op vertrouwd dat gemeenten, bijvoorbeeld in het kader van de subsidiëring van een instelling, de nodige maatregelen nemen.

Ook het aangehaalde artikel uit Zorg en Welzijn vormt voor ondergetekenden geen aanleiding om nu al maatregelen te nemen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of naast de vrouwenopvang ook de andere werksoorten op meer geld kunnen rekenen.

Vanaf 1998 zal naast de extra middelen voor de vrouwenopvang ook structureel f 8,9 miljoen ingezet worden voor de opvang ter compensatie van de financiële problematiek veroorzaakt door de Arbeidstijdenwet. Bovendien zal ik structureel f 10 miljoen extra toevoegen aan de gelden die op grond van de bestaande subsidieregeling van de ziekenfondsraad voor sociaal-psychiatrische begeleiding in de maatschappelijke opvang beschikbaar zijn.

Voorts wordt er nog op de uitbreiding van de opvangcapaciteit voor dak- en thuislozen gewezen waarvoor vanaf 1997 f 15 miljoen extra ter beschikking is gesteld. Voor de verslavingszorg is in 1997 een bedrag van f 10,1 miljoen extra ter beschikking gesteld, bestemd voor de bestrijding van overlast.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de integrale nota Maatschappelijke Opvang voor de behandeling van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden zal worden, kan geantwoord dat deze inmiddels aan de Tweede Kamer is toegezonden.

Daarnaast vroegen deze leden of wij geen spanning zien tussen het aantal gemeenten dat in aanmerking komt voor maatschappelijke opvang en gemeenten die gelden ontvangen voor verslavingsbeleid. Ook de leden van de fracties van D66 en GPV hebben hiernaar gevraagd.

Over het aantal aan te wijzen gemeenten voor de onderscheiden terreinen en over een meer rationele verdeling van middelen is advies gevraagd aan de Rfv. Gehoopt wordt dat na het overgangsjaar 1998 waarin de verdeling ongewijzigd blijft, daarmee (gefaseerd) gekomen kan worden tot een verdeling die meer dan nu gebaseerd is op de aanwezige problematiek op het terrein van het verslavingsbeleid, respectievelijk op het terrein van de maatschappelijke opvang.

Op basis van het advies van de Rfv wil ik ook deze spanning bij de gemeenten die maar één van beide geldstromen ontvangen oplossen.

Terecht hebben de leden van de CDA-fractie opgemerkt dat de «overlastgelden» deel dienen uit te maken van de uitkering die aange-

wezen gemeenten wordt gegeven voor het beleid op de terreinen maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid.

Een knelpunt bij de overheveling van de bedoelde middelen is dat het aantal «overlastgemeenten» (26 in totaal) niet geheel spoort met de huidige centrumgemeenten voor de verslavingszorg. De leden van de GPV-fractie wijzen daar terecht op.

Dit knelpunt is daarom ook opgenomen in de bovengenoemde adviesaanvraag aan de Rfv, dat naar verwachting in december wordt 1997 uitgebracht.

De leden van de CDA-fractie vroegen een reactie op de verwachting van de VNG dat gemeenten omdat een deel van de middelen voor de verslavingszorg zouden worden overgeheveld naar de AWBZ hun taken niet meer naar behoren zouden kunnen verrichten.

Tijdens het overleg met de Tweede Kamer over de Voortgangsrapportage 1996 heeft de Minister van VWS aangegeven zich nader te willen buigen over de vraag of en zo ja, hoeveel middelen voor de ambulante verslavingszorg zouden moeten worden overgeheveld naar de AWBZ. Tevens gaf de minister aan dat een dergelijke overheveling beperkt zou moeten blijven tot de individuele medische zorg binnen de ambulante verslavingszorg.

Op basis van een nadere verkenning heeft de minister inmiddels besloten af te zien van overheveling, omdat het voordeel, te weten de individuele medische zorg wordt met vergelijkbare verstrekkingen onder één regime gebracht, niet opweegt tegen de nadelen. Deze nadelen houden in: ongewenste substitutie-effecten, twee financieringsstromen binnen één product van de ambulante verslavingszorg en de omvang van de overheveling zal per gemeente verschillen.

Naar aanleiding van artikel 12, eerste lid, van de voorgestelde wijziging van de Welzijnswet 1994 dat aangeeft dat gemeenten, die een uitkering op grond van het voorgestelde artikel 10a ontvangen over de besteding daarvan overleggen met de hen omringende gemeenten, hebben leden van de fractie van het CDA gevraagd naar een verduidelijking van het begrip omringende gemeenten. Ook de leden van de fracties van D66, SGP en GPV vroegen hiernaar.

Allereerst zal de gemeente die de specifieke uitkering ontvangt op het terrein van verslavingsbeleid, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang danwel een combinatie van deze terreinen een «centrumfunctie» vervullen. Om die functie goed te kunnen vervullen zal de «daarvoor aangewezen gemeente» ook oog moeten hebben voor problemen die zich op deze terreinen in de aan die gemeenten omringende gemeenten voordoen.

In of op grond van de Welzijnswet 1994 aangeven welke gemeenten omringende gemeenten zijn (die met problematiek op de terreinen van verslavingsbeleid, etc. geconfronteerd worden), wordt dezerzijds om een aantal redenen niet voorgestaan. In de eerste plaats niet omdat ondergetekenden er volledig op vertrouwen dat de aangewezen gemeenten in goed overleg met de daarvoor in aanmerking komende gemeenten uitvoering zullen geven aan hun beleid op de terreinen van verslavingsbeleid en maatschappelijke opvang. Verondersteld mag worden dat het overleg, zoals dat nu al bestaat, gecontinueerd wordt.

Daarnaast zou het in of op grond van de Welzijnswet 1994 aangeven welke die omringende gemeenten zijn, er onvermijdelijk toe leiden dat dezerzijds een soort regio-indeling zou moeten worden vastgesteld, welke mogelijkerwijs regelmatig gewijzigd zou moeten worden. Zoals reeds in het algemene deel van de memorie van toelichting in paragraaf 5 is aangegeven zijn ondergetekenden geen voorstander van het voorschrijven van een nieuwe regio-indeling.

Gelet op het bovenstaande wordt vooralsnog geen aanleiding gezien om ten aanzien van het karakter van het overleg of ten aanzien van onderwerpen waarover overeenstemming moet worden bereikt regels voor te stellen, noch over de wijze waarop regionale overeenstemming bereikt moet worden regels te stellen. Dit naar aanleiding van de vragen terzake van de leden van de GPV-fractie.

De leden van de CDA-fractie hebben om een reactie gevraagd om een zorgplicht aan gemeenten op te leggen om bepaalde zorgfuncties en werksoorten in stand te houden.

Op grond van de Welzijnswet 1994 worden door gemeenten verschillende welzijnsvoorzieningen bekostigd. Het idee om vervolgens een zorgplicht aan gemeenten op te leggen om bepaalde zorgfuncties en werksoorten in stand te houden wordt niet in overeenstemming met het systeem van de Welzijnswet 1994 geacht. Bovendien is dit niet in overeenstemming met het streven van het kabinet om op gemeentelijk niveau integraal beleid mogelijk te maken. De problematiek kan lokaal verschillen en het is nu juist winst dat gemeenten door middel van de specifieke uitkeringen in staat worden gesteld de werksoorten aan te passen aan lokale omstandigheden. Ik verwacht overigens wel dat de gemeenten bij eventuele aanpassingen de instellingen daar nauw bij betrekken.

Ten aanzien van het voorstel tot verplichting van samenwerking zou ik willen opmerken dat o.i. samenwerking niet echt afdwingbaar is. De vraag is ook maar of in alle gemeenten dezelfde partijen betrokken moeten zijn. De samenwerking zal regionaal verschillen. Van afgedwongen samenwerking lijkt ons geen meerwaarde uit te gaan.

De leden van de fractie van D66 stelden dat de landelijke toegankelijkheid en kwaliteit en capaciteit van de maatschappelijke opvang gewaarborgd moet blijven.

De landelijke toegankelijkheid is vastgelegd in het voorgestelde artikel 12, tweede lid.

Het kwaliteitsbeleid krijgt in de sector maatschappelijk opvang de volle aandacht. Het Verwey Jonker Instituut heeft in opdracht van de vier grote steden een extern kwaliteitssysteem voor de maatschappelijke opvang uitgegeven. De Federatie Opvang heeft in samenwerking met de Vereniging voor Ondernemingen in de Gepremieerde Sector (VOG) een kwaliteitsaudit ontworpen.

Het waarborgen van de capaciteit is een moeilijk punt. Primair zijn de aangewezen gemeenten verantwoordelijk voor het beleid inzake het uitvoerend werk en derhalve voor het waarborgen van de capaciteit bij een gelijkblijvend budget. Een aangewezen gemeente heeft echter ook de mogelijkheid om de beschikbare middelen «anders» en bijvoorbeeld naar haar idee effectiever in te zetten. Bijvoorbeeld door het substitueren van relatief dure internaatsplaatsen in veel goedkopere plaatsen «begeleid wonen» of in een passantenverblijf. Ook zou een gemeente kunnen besluiten om meer aan preventie te gaan, door in eerder stadium aan woonbegeleiding te gaan doen. Dit zou een negatieve invloed kunnen hebben op de beschikbare capaciteit. Als de regionale problematiek daar echter aanleiding toe geeft, kan dat toch een heel goede ontwikkeling zijn.

De veronderstelling van de leden van de D66-fractie dat indien nodig na expiratie van de Twssv per 1 januari 1998 en wanneer de behandeling van het wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur niet tijdig afgerond zijn, er een noodvoorziening zal worden getroffen is juist.

Ondergetekenden zijn het met de leden van de SGP-fractie eens dat de relatie van de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en meer in het bijzonder de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) met de maatschappe-

lijke opvang essentieel is. Een belangrijk deel van de cliënten van de opvangvoorzieningen heeft namelijk (ernstige) psychosociale problemen of psychiatrische stoornissen.

Bij de OGGZ gaat het vaak om mensen die niet vrijwillig of op eigen initiatief van de voorzieningen gebruik maken en daardoor risico lopen te verkommeren of verloederen. De gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat voor dit soort situaties goede afspraken gemaakt tussen instellingen en instanties die aan de oplossing van deze problematiek een bijdrage kunnen leveren, zodat zij niet op elkaar gaan zitten wachten en de betrokkene de dupe wordt. In dit verband wordt verwezen naar de beleidsbrief Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (Kamerstukken II, 1996/97, 25 424, nr. 2). In deze beleidsbrief wordt net zoals in de Integrale nota maatschappelijke opvang aangegeven dat gemeenten de regierol hebben om te komen tot integraal beleid voor een samenhangend steun/hulpaanbod.

De afgelopen jaren is veel gedaan aan het versterken van de samenwerking tussen de geestelijke gezondheidszorg en de maatschappelijke opvang, denk bijvoorbeeld aan de opzet van de sociale pensions, maar ook de komende tijd zal nog hard gewerkt moeten worden. In de integrale nota maatschappelijke opvang wordt hierop ingegaan. Zo zal de taskforce MO-GGZ gevraagd worden te adviseren over de wijze waarop de voorzieningen en functies van de maatschappelijke opvang en de geestelijke gezondheidszorg elkaar het beste kunnen aanvullen en versterken. De visie hierop zal worden meegenomen in de sectorvisie GGZ en zal ook zijn vertaling moeten krijgen in de regiovisies.

Het door de leden van de GPV-fractie genoemde risico dat in het kader van de gemeentelijke prioriteitsstelling de hulp ten koste zal gaan van één van beide groepen wordt gering geacht. Als de gemeenten hun taak in de maatschappelijke opvang respectievelijk in het verslavingsbeleid niet waarmaken, moet bezien worden waar dit door veroorzaakt wordt en zullen rijk en gemeenten zonodig maatregelen treffen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra