

Aan de Staatsecretaris van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Postbus 5406

2280 HK RIJSWIJK

Bijlagen 3	Uw kenmerk GVM/MO/976877	Ons kenmerk Rfv 07.30/001.011	Datum 26 januari 1998
Inlichtingen bij Mw. D. Bogers Onderwerp Advies specifieke uitkering vrouwenopvang	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer (070)3027246	

EEN VERDEELMODEL VOOR DE SPECIFIEKE UITKERING 'VROUWENOPVANG'

1. Inleiding

Bij brief van 14 juli 1997 (kenmerk GVM/973372) hebt u de Raad voor de financiële verhoudingen advies gevraagd over de verdeling van de middelen voor de maatschappelijke opvang en de verslavingszorg. De aanvraag betrof uw voornemen om middels een wijziging van de Welzijnswet 1994 te komen tot één gebundelde doeluitkering voor deze beleidsterreinen, te verstrekken aan een beperkt aantal centrumgemeenten. Het onderdeel vrouwenopvang zou daarbij afzonderlijk zichtbaar moeten blijven. U verzocht de Raad voorstellen te ontwikkelen voor (a) de bepaling van het aantal centrumgemeenten en hun selectie en (b) de verdeling van de middelen via geobjectiveerde verdeelsleutels.

Inmiddels heeft de parlementaire behandeling plaats gevonden van de wijziging van de Welzijnswet 1994. De Tweede Kamer heeft het voorstel geamendeerd, zodat er nu drie specifieke uitkeringen komen: één voor verslavingszorg, één voor vrouwenopvang en één voor de overige maatschappelijke opvang. Bij brief van 8 december jl. (kenmerk GVM/MO/976435) hebt u de Raad derhalve een gewijzigde adviesaanvraag voorgelegd met het verzoek om afzonderlijke verdeelmodellen te ontwerpen voor deze uitkeringen. De onderlinge samenhang is daarbij echter niet te veronachtzamen. In aanvulling daarop hebt u bij brief van 24 december jl. (kenmerk GVM/MO/976877) verzocht om versneld advies over de vrouwenopvang. U wenst het voorstel van de Raad te betrekken bij de

verdeling van de extra-middelen voor de vrouwenopvang, welke met ingang van 1998 zullen worden ingezet (*f* 15 miljoen).

Hierbij voldoet de Raad aan dit laatste verzoek. In het onderstaande wordt een model uitgewerkt voor de verdeling van de middelen voor de vrouwenopvang, inclusief de genoemde extra *f* 15 miljoen. Over de uitkeringen voor verslavingszorg en maatschappelijke opvang hoopt de Raad in februari a.s. te kunnen adviseren. Het advies valt uiteen in twee onderdelen. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de centrumgemeenten, die in aanmerking komen voor zowel de uitkeringen voor ambulante verslavingszorg, maatschappelijke opvang als vrouwenopvang. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het verdeelmodel voor de vrouwenopvang gepresenteerd.

2. De centrumgemeenten

2.1 De lijst van centrumgemeenten

De ambulante hulpverlening aan probleemgroepen als daklozen, verslaafden, enz. is gediend met een decentrale opzet. Daardoor kunnen adequate voorzieningen ('op maat' en 'op locatie') gewaarborgd worden. Dit is de achtergrond van het beleid, uiteengezet in de toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Welzijnswet 1994. De bevordering van integraal beleid op lokaal en regionaal niveau staat daarin centraal. Met deze doelstelling kan de Raad instemmen. Er bestaat qua problematiek een sterke verwantschap tussen de diverse vormen van de ambulante hulpverlening. Tevens is er sprake van een praktische vervlechting met de werkzaamheden van lokaal en regionaal opererende instanties als GGD en RIAGG. Er is alle reden om tot integraal beleid te komen, waarbij de centrumgemeenten een regierol hebben te vervullen. Voor de keuze van de centrumgemeenten trekt de Raad hieruit de conclusie dat gekomen moet worden tot een harmonisatie van de uiteenlopende lijsten van centrumgemeenten voor de verschillende onderdelen van de ambulante hulpverlening (momenteel gelden twee niet geheel overlappende lijsten van 48 en 25 centrumgemeenten voor respectievelijk de sectoren maatschappelijke opvang en verslavingszorg). Integraal beleid zal slechts tot stand komen, indien de centrumgemeenten op de diverse terreinen van opvang en zorg actief kunnen zijn en daarvoor dus middelen ontvangen. In de praktijk hoeft dit niet op problemen te stuiten, zoals hieronder zal blijken. Dit standpunt heeft de Raad reeds naar voren gebracht in zijn tussenbericht d.d. 6 november 1997 (brief Rfv 07.30/001.003).

Aanvankelijk is bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel gestreefd naar bundeling van de middelen voor maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en verslavingszorg in één brede doeluitkering. De bedoeling was een impuls te geven aan het integraal beleid door vergroting van de bestedingsvrijheid. Bij amendement heeft de Kamer nu toch schotten geplaatst tussen de drie onderdelen van de ambulante hulpverlening. Zo wordt verhinderd dat er bij de lokale uitvoering van het beleid verschuivingen tussen de sectoren optreden, die op rijksniveau onwenselijk worden geacht. De vergroting van de bestedingsvrijheid van de centrumgemeenten is dus vervallen^[1]. Het hoofddoel, het integraal beleid op lokaal en regionaal niveau, is echter

onverminderd gehandhaafd. In de Kamer is dit zowel door de indieners van het amendement als door u naar voren gebracht. Het streven blijft gericht op samenhangend beleid en een goede samenwerking tussen de werksoorten op regionaal niveau. De centrumgemeenten worden verantwoordelijk voor een adequate uitvoering van dit beleid en voor de coördinatie van de samenwerking.

Op grond van deze door parlement en regering uitgesproken doelstelling meent de Raad nog steeds dat één lijst van centrumgemeenten de voorkeur verdient. De gemeenten kunnen het rijksbeleid op het gebied van de ambulante hulpverlening niet integraal uitvoeren, indien zij geen middelen ontvangen voor alle daaronder vallende taken. Op grond van deze overweging presenteert de Raad hier een lijst van centrumgemeenten, welke hij zal toepassen bij alle drie de uitkeringen. Wel zullen de middelen voor ieder van die uitkeringen via afzonderlijke modellen over deze gemeenten verdeeld worden^[2]. In elk gebied is sprake van een specifieke 'mix' van problemen, die in de uiteindelijke uitkeringen zo goed mogelijk moet worden weerspiegeld.

2.2 Centrumgemeenten en werkingsgebieden

De gewijzigde Welzijnswet, zoals deze nu is aangenomen, regelt weinig over de relaties van de centrumgemeenten. Deze gemeenten worden slechts verplicht tot overleg met de omringende gemeenten. De wet geeft echter geen duidelijke definities, noch van de aard van het overleg, noch van de gebieden welke gerekend moeten worden tot de omringende gemeenten.

Indien er op dit punt geen nadere regelingen worden getroffen, zal dit naar de mening van de Raad leiden tot problemen voor de financiële verhouding, zowel wat betreft de verhouding tussen Rijk en centrumgemeenten als de verhouding tussen de gemeenten onderling. In eerste instantie zal zich een verdeeltechnisch probleem voordoen. Een rationele verdeling van middelen impliceert duidelijkheid over de taak van de centrumgemeenten en over het gebied, waarvoor zij die taak dienen te vervullen. Anders zijn er geen objectieve factoren te meten. Daarenboven zal zich een bestuurlijk probleem voordoen. Zonder een heldere afbakening van de verzorgingsgebieden zal het voor de niet-centrumgemeenten onduidelijk zijn tot wie zij zich moeten wenden voor middelen voor de ambulante hulpverlening. Zij zullen aankloppen bij het Rijk, dat vervolgens alsnog en ad hoc zal moeten beslissen over verwijzing naar een centrumgemeente of over beschikbaarstelling van extra-middelen.

Bij de parlementaire behandeling is dit onderwerp ter sprake geweest. Gevraagd is om bestuurlijke duidelijkheid in de vorm van een heldere regio-indeling. Van de zijde van het kabinet is daarop gesteld dat de wet de mogelijkheid opent om eventueel bij AMvB verzorgingsgebieden aan te wijzen. De praktische uitwerking zal te zijner tijd met de Kamer besproken worden.

De Raad doet in dit advies een voorstel voor zo'n praktische uitwerking. Voor de ontwikkeling van een rationeel verdeelmodel is een regio-indeling noodzakelijk, want de centrumgemeenten moeten bepaalde taken verrichten voor omringende gemeenten. De verdeling van middelen moet daarmee rekening houden. Derhalve zijn rond de geselecteerde centrumgemeenten regio's afgebakend, waarop de verdeelmaatstaven

zijn vastgesteld. De Raad doet hierbij geen uitspraak over de wijze waarop de relatie tussen de centrumgemeenten en de zo gedefiniëerde omringende gemeenten bestuurlijk vorm moet krijgen. Het ligt echter voor de hand dat in de AMvB hierover iets wordt geregeld, omdat anders de verdeling van de middelen in de lucht komt te hangen. Als de centrumgemeenten gelden ontvangen mede ten behoeve van buurgemeenten, dan moeten deze daaraan ook zekere rechten kunnen ontlenu.

2.3 De samenstelling van de lijst van centrumgemeenten

Bij het opstellen van een lijst van centrumgemeenten heeft de Raad de volgende randvoorwaarden in overweging genomen:

- een gelijkmatige spreiding van centrumgemeenten over het land
- het wegwerken van witte vlekken
- aandacht voor de bijzondere situatie van de grensgebieden
- een minimaal draagvlak van voorzieningen in stand houden..

Voorts is uitgegaan van een regionale functie van de centrumgemeenten, zoals aangegeven in de vorige paragraaf. Bij het bepalen van het aantal centrumgemeenten en de afbakening van hun verzorgingsgebieden is aansluiting gezocht bij de regionale indelingen van verwante sectoren, zoals RIAGG en GGD.

Het samenstellen van de lijst is gebeurd in een aantal stappen:

- 1) Allereerst is een aantal gemeenten afgezonderd uit het totaal van 548 gemeenten op grond van de Gemeentefondsmaatstaf 'regionaal klantenpotentieel'. Deze geeft een indicatie van de centrumfunctie van gemeenten in een omtrek van circa 60 kilometer. Als ondergrens is een minimum gehanteerd van 30.000 'regionale klanten'. In totaal voldeden 88 gemeenten aan deze voorwaarde; zij vormen dus de top van de Nederlandse hiërarchie van centrumgemeenten.
- 2) Vervolgens is in deze lijst van 88 gezocht naar die gemeenten, welke nu reeds betrokken zijn bij het beleid op de terreinen van de ambulante hulpverlening (maatschappelijke opvang en verslavingszorg). Zo is aansluiting bewerkstelligd met de bestaande voorzieningen en geldstromen. Daarbij is niet alleen gekeken of gemeenten direct TWSSV-centrumgemeenten zijn, maar ook of zij indirect via overeenkomsten met de centrumgemeenten TWSSV-middelen ontvangen. De Raad is van mening dat zo'n indirecte betrokkenheid uit bestuurlijke en democratische overwegingen ongewenst is. Er is bij indirecte bekostiging onvoldoende controle van rijkswege op de besteding van de middelen en op de uitvoering van het beleid. Ook bestaat er een grote afhankelijkheid van de indirecte gemeenten van het beleid van de directe centrumgemeente. Derhalve is er reden om ook deze gemeenten in principe direct in aanmerking te laten komen voor de specifieke uitkeringen, indien zij althans in staat zijn om onafhankelijk te opereren.
- 3) Van de 88 gemeenten ontvangen er momenteel 47 direct een TWSSV-uitkering voor het onderdeel maatschappelijke opvang. Eén van de 48 gemeenten van deze uitkering behoort niet tot de top-88. Het betreft de gemeente Beverwijk; wèl tot de top-88

behoort het aangrenzende Velsen. In de regio IJmond vindt men een deel van de voorzieningen in Beverwijk en een ander deel in Velsen. Daarom zijn deze gemeenten als 'koppel' in de lijst opgenomen. Eigenlijk is het om het even welke van de twee gemeenten als centrum voor het gebied aangewezen wordt.

- 4) Naar de informatie van de Raad zijn er momenteel 61 gemeenten betrokken bij de maatschappelijke opvang. Indirect betrokken zijn er dus 13. In enige gevallen gaat het daarbij om kleinere sub-centra, die 'getrapt' geld ontvangen via centrumgemeenten (b.v. Gorinchem via Dordrecht). In andere gevallen zien we echter situaties vergelijkbaar met het koppel Beverwijk-Velsen. Dit doet zich voor bij Vlaardingen-Schiedam, Middelburg-Vlissingen, Lelystad-Almere, Sittard-Geleen, Bergen-op-Zoom-Roosendaal, Assen-Emmen, Ede-Veenendaal, Zaanstad-Purmerend en Leeuwarden-Smallingerland. Al deze paren vertonen een zekere complementariteit wat betreft de voorzieningen. Daarom zijn zij als koppel in de lijst opgenomen. In bijlage 1A is bij zo'n koppel de gemeente met de meeste voorzieningen als centrum voorop gezet. In sommige gevallen, in de Bijlage aangemerkt met een *, is het sub-centrum echter groter dan het eerstgenoemde centrum. Men zou hier de volgorde kunnen omwisselen, indien daarvoor bestuurlijk redenen zijn.
- 5) Bij de ambulante verslavingszorg zijn naar de informatie van de Raad 69 gemeenten betrokken, 25 centrumgemeenten direct en 44 overige gemeenten indirect. De indirecte betrokkenheid is op drie manieren vastgesteld: de gemeenten kunnen middelen 'doorgesluisd' krijgen van centrumgemeenten (soms op projectbasis, soms via vaste sleutels); de gemeenten kunnen in het verleden (begin jaren '90) middelen ontvangen hebben op basis van de Tijdelijke Financieringsregeling Verslavingsbeleid (TFV); de gemeenten kunnen recent middelen ontvangen hebben voor experimenten om overlast tegen te gaan (SVO-gemeenten). Bij alle 69 gemeenten vindt men daadwerkelijk projecten op het terrein van de ambulante verslavingszorg, mede uitgevoerd door de regionale consultatiebureaus voor alcohol en drugs (CAD).
- 6) Van de 88 gemeenten zijn er een kleine 20 in het geheel niet betrokken bij de maatschappelijke opvang of het verslavingsbeleid. Deze kunnen gevoeglijk buiten beschouwing blijven. Van de resterende gemeenten is bekeken of er op regionaal niveau voldoende capaciteit is om het integraal beleid gestalte te geven. Deze capaciteit is geïndiceerd door de aanwezigheid van relevante organisatievormen, te weten regionale GGD-samenwerkingsverbanden en RIAGG-instellingen. Is een gemeente de vestigingsplaats van zo'n regionaal opererende organisatie, dan mag men aannemen dat er ter plaatse voldoende draagvlak en vermogen is om te komen tot een integrale beleidsvoering. Voorts is er dan een structuur aanwezig 'in het veld' voor de samenwerking met de omliggende gemeenten. Buiten de grote steden zijn er in totaal 58 GGD-regio's en 49 RIAGG-regio's. Daardoor vallen nog een aantal gemeenten af. Zo is de lijst bekort tot 49 centrumgemeenten, die (a) nu reeds betrokken zijn bij het rijksbeleid en (b) in hun gebied capaciteit hebben om integraal beleid vorm te geven.

- 7) Rond deze 49 centrumgemeenten zijn regio's afgebakend. Al eerder is uiteengezet dat voor een correcte verdeling van de middelen een expliciete definitie van de verzorgingsgebieden noodzakelijk is. Ook lijkt dit nuttig vanuit bestuurlijk oogpunt. Bij de afbakening is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande werkverbanden, zoals WGR- en RIAGG-gebieden. De in Bijlage 1B getoonde regio's komen in sterke mate overeen met de RIAGG-werkgebieden buiten de grote steden.

2.4 De lijst nader bezien (Bijlagen 1A en 1B)

De Raad beschouwt in navolging van de huidige praktijk de provincies Groningen, Friesland, Drente, Flevoland en Zeeland als één regio. In de lijst van centrumgemeenten zijn Assen, Lelystad en Middelburg opgenomen, omdat zij binnen de provincie de hoogste functionele score hebben. Er zijn echter complementaire sub-centra die meer inwoners tellen (Emmen, Vlissingen en Almere). Zoals opgemerkt zou men ook deze als centrumgemeenten kunnen aanwijzen; het lijkt niet zinvol beide centra aan te wijzen. Hetzelfde geldt voor de andere in § 2.3 (pt 4) genoemde koppels.

De provincie Zeeland wijkt enigszins af van de andere genoemde provincies door de selectie van de vrij kleine gemeente Terneuzen. De reden is dat Terneuzen als gemeente in een grensgebied extra aandacht krijgt. De gemeente speelt al langer een rol in de maatschappelijke opvang via de zorg voor een instelling in Sas van Gent; in die zin is het reeds een centrumgemeente. Bij de verslavingszorg is Terneuzen betrokken als SVO-gemeente. Wel ontbreken hier een onafhankelijk opererende instellingen op het gebied van de gezondheidszorg: in Zeeland zijn GGD en RIAGG provinciaal georganiseerd. Vanwege de perifere ligging zijn er in Terneuzen echter aparte vestigingen van deze twee instellingen, speciaal gericht op Zeeuws-Vlaanderen.

De meeste gemeenten uit de lijst zijn reeds centrumgemeente op één van de werkterreinen. De lijst vermeldt slechts vier nieuwe centrumgemeenten: Zoetermeer, Spijkenisse, Sittard en Tiel.

Zoetermeer is in de huidige situatie indirect betrokken bij verslavingszorg. Daarnaast vormen het inwonertal en het klantenpotentieel aanleiding om deze gemeente in de lijst op te nemen. Ook de regionale cliëntgegevens van de verslavingszorg laten een indicatieve behoefte zien, die opname van Zoetermeer ondersteunt. De regio afgebakend rond Zoetermeer komt overeen met het GGD-samenwerkingsverband West-Holland en het RIAGG-gebied Haagrand. *Sittard* vormt samen met Geleen een koppel, zoals eerder beschreven. Beide gemeenten zijn in de huidige situatie betrokken bij de maatschappelijke opvang. Sittard is de vestigingsplaats van het RIAGG Westelijke Mijnstreek en van het gelijknamige GGD-samenwerkingsverband. *Tiel* is vanuit het oogpunt van een gelijkmatige spreiding over het land in de lijst opgenomen. Hoewel de gemeente niet zo groot is, heeft ze een duidelijke streekfunctie. Ze is de vestigingsplaats van het GGD-samenwerkingsverband Rivierenland en het RIAGG Rivierenland. Bij *Spijkenisse* gelden soortgelijke overwegingen. Ook deze gemeente heeft een streekfunctie, onder meer blijkend uit de vestigingen van de GGD- en RIAGG-werkverbanden Zuidhollandse Eilanden. Daarnaast heeft deze gemeente een

aanzienlijke omvang (bij voortgezette groei) en kent ze een aanzienlijke sociale problematiek.

Het geheel overziend is vast te stellen dat bij de maatschappelijk opvang de meeste van de huidige centrumgemeenten zijn terug te vinden in de selectie van Bijlage 1A. Bij de ambulante verslavingszorg is dat ook het geval: de huidige 25 centra maken deel van de selectie van 49. Indien deze selectie benut wordt voor de bekostiging van deze beide sectoren, zal het voornaamste verschil met de huidige situatie bestaan uit een vergroting van het aantal centrumgemeenten voor de verslavingszorg. De voornaamste oorzaak hiervan is de 'opwaardering' van een aantal indirecte gemeenten naar directe centrumgemeenten. Dit vanwege het feit dat zij nu reeds daadwerkelijk betrokken zijn bij de ambulante verslavingszorg (en daarvoor ook eigen middelen inzetten) en vanwege het feit dat ter plaatse voldoende werkverbanden ter beschikking staan om een eigen rol binnen de regio te kunnen spelen.

Opvallend is dat de ambulante verslavingszorg in belangrijke centra als Eindhoven, Tilburg en Apeldoorn, alsmede in grenssteden met een omvangrijke drugsproblematiek als Enschede en Maastricht, in de huidige regeling niet direct gefinancierd worden. Zo'n directe financiering ligt naar de mening van de Raad voor de hand.

Als laatste controle op de plausibiliteit van de indeling zijn enige aanvullende bronnen nagelopen. Ten eerste de cliëntgegevens van de ambulante verslavingszorg. Bezien we de herkomst van deze cliënten, dan blijken uit alle regio's - ook uit kleine regio's als Rivierenland (Tiel) en de Noord-Veluwe (Harderwijk) - minimaal 300 à 400 cliënten voort te komen. Dit lijkt een voldoende aantal om een voorziening te motiveren. Dit blijkt reeds uit het feit dat deze gemeenten indirect betrokken bij de ambulante verslavingszorg. Ook kan verwezen worden naar de gemeente Gouda, die in een brief aan de Raad met klem een afzonderlijke regio heeft bepleit (los van Delft), terwijl het aantal cliënten hier ook op het niveau van 300 à 400 ligt.

Ten tweede de zogenaamde witte-vlekken-nota van de Federatie Opvang. Deze bron constateert een gebrekkige spreiding van de voorzieningen over het land. Hieruit is een argument af te leiden om het aantal centrumgemeenten te vergroten.

Tenslotte de brieven van gemeenten die de Raad via het Ministerie zijn voorgelegd. De brief van Gouda is al genoemd. De algemene teneur van de andere brieven is dat de huidige verdeling van middelen uitgaat van concentratie en grootstedelijkheid. Evenzeer een argument om de lijst verder uit te breiden.

2.5 Conclusie

Nederland is voor de verdeling van middelen voor de maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg ingedeeld in 49 regio's. Bij de afbakening van deze regio's is aansluiting gezocht bij regionale indeling van aanverwante sectoren. Per regio is een centrumgemeente geselecteerd op basis van het aantal inwoners, het klantenpotentieel en de directe of indirecte betrokkenheid met maatschappelijke opvang en verslavingszorg. Bij de selectie van centrumgemeenten hebben vanuit geografisch oogpunt tevens een gelijkmatige spreiding van centrumgemeenten, de grensregio's en het minimaliseren van witte vlekken een rol gespeeld.

3. Vrouwenopvang

3.1 Uitgangspunten

De huidige voorzieningen voor de vrouwenopvang zijn niet volgens een objectief criterium over het land verdeeld. Hierdoor zijn 'witte vlekken' ontstaan, gebieden met geen of zeer weinig voorzieningen voor vrouwenopvang. Met ingang van 1998 wordt structureel f 15 miljoen aan de specifieke uitkering voor vrouwenopvang toegevoegd, met als doel het verminderen van de capaciteitsdruk. De door u gekozen uitgangspunten voor de inzet van deze extra middelen voor vrouwenopvang zijn:

- De inzet moet leiden tot uitbreiding van capaciteit.
- De inzet moet leiden tot een goede spreiding van middelen over het land.
- Rekening moet gehouden worden met evidente knelpunten voor de vrouwenopvang.
- De middelen mogen niet versnipperd worden.
- De verdeling van middelen moet gebeuren op basis van objectieve criteria.

De Raad heeft een verdeelmodel ontwikkeld voor het geheel van de vrouwenopvang, inclusief de extra f 15 miljoen, dat maximaal tegemoet komt aan deze uitgangspunten.

De witte-vlekken-nota van de Federatie Opvang heeft de capaciteitsproblemen in de vrouwenopvang aangegeven. Tevens heeft deze nota de gebieden aangewezen waar de tekorten zich vooral voordoen. De Raad ontving een brief van de gemeente Den Helder over dit onderwerp. Den Helder benadrukt de capaciteitsproblemen voor de vrouwenopvang in de Kop van Noord-Holland, een regio door de Federatie Opvang aangemerkt als een 'evidente witte vlek'. Bij het aanwijzen van centrumgemeenten en de verdeling van middelen zijn deze witte vlekken in de overweging meegenomen. Dit heeft geleid tot een verdeelmodel dat een flinke groei van de capaciteit paart aan een sterke spreiding van middelen over het land.

3.2 Het verdeelmodel

De vermelde uitgangspunten hebben de Raad bij de uitwerking van het verdeelmodel gebracht tot de volgende keuzen:

- 1) Gelet op de twee eerst genoemde punten, uitbreiding van capaciteit en spreiding van middelen over het land, meent de Raad dat deze het best zijn te verwezenlijken door de nadruk te leggen op laagdrempelige, relatief goedkope en snel te realiseren voorzieningen in de trant van de opvang geboden door Blijf-van-m'n-lijf-huizen.
- 2) Een goede spreiding over het land betekent creatie van zulke laagdrempelige voorzieningen in alle 49 centrumgemeenten. Een deel daarvan kent nu reeds zo'n voorziening (zie Bijlage 2, kolom C). In plaatsen waar andere vormen van vrouwenopvang aanwezig zijn (b.v. een instelling voor intensieve vrouwenopvang, terwijl een Blijf-van-m'n-lijf-huis ontbreekt), dient deze instelling ook de laagdrempelige opvang te gaan verzorgen. Overigens is dit laatste meestal reeds het

geval. In de resterende gemeenten zal een nieuwe voorziening gecreëerd moeten worden.

- 3) Na de toevoeging van de f 15 miljoen omvat de specifieke uitkering 'vrouwenopvang' een bedrag van ruim f 67 miljoen^[3]. Gezien de uitgangspunten voor de toevoeging ligt het in de lijn deze geheel in te zetten voor de laagdrempelige opvang. Daarenboven mag verwacht worden dat een flink deel van de nu voor intensieve vrouwenopvang aangewezen middelen in de steden Eindhoven, Tilburg, Arnhem, Breda, Den Bosch, Maastricht, Leiden en Delft, aangewend wordt of kan worden voor deze laagdrempelige opvang. Door toewijzing van deze middelen aan alle 49 centrumgemeenten door middel van een bedrag per inwoner wordt gewaarborgd dat de witte vlekken maximaal worden aangepakt. Met een bedrag van f 2,50 per inwoner vallen voldoende middelen toe aan alle regio's. De Raad stelt dit bedrag voor ten behoeve van het jaar 1998.
- 4) Versnippering van middelen kan voorkomen worden door een minimum te stellen aan het bedrag per regio, zodat overal minstens één laagdrempelige voorziening kan worden gecreëerd. Voor een zelfstandige vestiging van deze aard noemt de wittevlekken-nota een minimum van 20 capaciteitsplaatsen. De Raad meent, gezien de huidige gemiddelde capaciteit en de huidige gemiddelde rijksbijdrage in de bekostiging van Blijf-van-m'n-lijf huizen dat een minimum van f 550.000 voor het realiseren van dit soort voorziening redelijk is. In combinatie met de f 2,50 per persoon in de grotere regio's leidt dit tot een verdeling van ruim f 40 miljoen voor de laagdrempelige voorzieningen. Het aantal capaciteitsplaatsen in deze voorzieningen zal dan kunnen stijgen van een kleine 700 naar een kleine 2.000.
- 5) Met dit verdeelmodel kan een uitbreiding en een geobjectiveerde verdeling bereikt worden van de laagdrempelige opvang. Resteert de overige vrouwenopvang waarvan de intensieve vrouwenopvang het grootste deel beslaat. Deze vindt plaats in enkele grootschalige instellingen in een klein aantal steden (zie Bijlage 2, kolom D). De kosten per capaciteitsplaats zijn hoger vanwege de langere verblijfsduur en de speciale hulp die geboden moet worden. Vanwege de unieke historisch bepaalde spreiding van deze instellingen over het land is het niet goed mogelijk een geobjectiveerde verdeling te bepalen.
- 6) Het beste lijkt het om voor de betreffende regio's de kosten, uitgaand boven de genoemde laagdrempelige voorzieningen, door middel van een extra-uitkering te compenseren. Zo worden ongewenste negatieve herverdeeleffecten voorkomen, die zouden leiden tot financiële problemen en kapitaalvernietiging. Deze budgettering op historische extra-kosten 1998 zou in de komende jaren nader moeten worden bezien. De Raad wijst er op dat een grotere mate van objectiviteit bij de verdeling van deze middelen alleen bereikt kan worden als een verandering van schaalgrootte en spreiding van voorzieningen voor de overige vrouwenopvang doorgevoerd wordt. In de praktijk zal dit moeilijk zijn te bewerkstelligen. Wellicht dat een deel van de specialistische hulp eerder onder de AWBZ thuis hoort dan onder de reguliere vrouwenopvang. De Raad adviseert de komende periode op dit gebied nader

onderzoek te verrichten naar een mogelijke verschuiving in de bekostiging van de intensieve vrouwenopvang.

3.3 De uitkomsten van het verdeelmodel

Bijlage 2 geeft de kwantitatieve ontwikkeling van het verdeelmodel. In de kolommen C t/m F is de huidige situatie afgebeeld. Het gaat om een bedrag van ongeveer f 52 mln voor de totale vrouwenopvang.

De kwaliteit van de gegevens is dermate dat soms overgegaan moest worden tot schattingen (b.v. bij de opsplitsing van de bestuursovereenkomsten bij de maatschappelijke opvang). Voor Den Haag heeft de Raad een schatting moeten maken, welk deel van de bestuursovereenkomst voor maatschappelijke opvang wordt aangewend. Deze schatting is gebaseerd op het gemiddelde percentage van de bestuursovereenkomsten in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht voor vrouwenopvang. Een tweede schatting die de Raad heeft moeten maken, is het deel van de middelen voor vrouwenopvang in de vier grootste steden, welke voor financiering van Blijf-van-m'n-lijf voorzieningen wordt gebruikt. Deze schatting is gebaseerd op het aantal capaciteitsplaatsen vermenigvuldigd met de gemiddelde rijksbijdrage voor een laagdrempelige opvangplaats.

Een ander probleem is de Blijf-van-m'n-lijf voorziening in Emmen. Deze wordt vanuit Groningen gefinancierd. Aangezien deze in de nieuwe situatie vanuit Assen moet worden gefinancierd, zijn de middelen voor deze voorziening naar rato opgedeeld. De cijfers kloppen niet geheel, maar grosso modo wordt op deze manier een redelijk beeld verkregen.

In de huidige verdeling komt het merendeel van de middelen ten goede aan de overige vrouwenopvang. Zoals in kolom D zichtbaar is, gaat het hierbij om een gering aantal steden. Deze historisch gegroeide situatie is, zoals aangegeven, moeilijk via objectieve criteria te benaderen.

Na toevoeging van de extra f 15 miljoen belooft de specifieke uitkering voor vrouwenopvang een bedrag van circa f 67 mln. In de kolommen G t/m K vindt men het voorgestelde verdeelmodel. In eerste instantie wordt circa f 40 miljoen verdeeld via een bedrag van f 2,50 per inwoner met een regionaal minimum van f 550.000. Dit resulteert in een toewijzing van middelen aan regio's met evidente knelpunten voor vrouwenopvang. De witte vlekken zoals deze in de gelijknamige nota van de Federatie Opvang staan vermeld, krijgen via dit verdeelmodel middelen toegewezen voor een laagdrempelige opvangvoorziening. De resterende f 27 miljoen dient ter budgettering van de *extra*-kosten van de overige vrouwenopvang. De desbetreffende gemeenten krijgen vooralsnog voldoende middelen om de bestaande instellingen te handhaven. Over het geheel wordt een uitkeringsfactor gezet, welke in 1998 1,0000 bedraagt. In latere jaren kan deze veranderen onder invloed van het totaal bedrag van de specifieke uitkering en de mutatie van het inwonertal.

De bedragen per inwoner en de budgetten kunnen zo automatisch aangepast worden aan de omvang van de beschikbare middelen.

Kolom K geeft de herverdeeleffecten weer, berekend voor het jaar 1998. Deze zijn in de meeste gevallen positief. Alleen in de gemeenten met grootschalige intensieve opvang bedragen zij nihil; het gevolg van de keuze om de groei geheel ten goede te laten komen aan de laagdrempelige opvang. Een speciaal geval vormen de regio's Zuid-Kennemerland (Haarlem) en IJmond (Beverwijk), de enige gebieden met een negatief herverdeeleffect. In het geval Zuid-Kennemerland betreft het een tehuis dat momenteel per capaciteitsplaats uitzonderlijk hoge bijdragen ontvangt, die in het nieuwe verdeelmodel niet terug kunnen komen. In het geval IJmond betreft het een tehuis met een uitzonderlijk aantal capaciteitsplaatsen in verhouding tot het inwonertal.

Volgens het verdeelmodel kunnen volgens de eerder uiteengezette gedachten een kleine 2.000 plaatsen in de laagdrempelige opvang gefinancierd worden en een 600 à 700 plaatsen in de overige opvang. Dit laatste getal is lager dan de huidige capaciteit. Bij de betrokken instellingen zal zich dus een zekere verschuiving voordoen in de taakstelling (van meer intensieve naar meer extensieve opvang). Uit de beschikbare informatie is af te leiden dat dit overeenkomt met de huidige trend: in toenemende mate wordt ook de hulp van de intensieve opvang aangeboden in meer goedkope vormen. De totale groei van de capaciteit zal naar schatting kunnen uitkomen op meer dan 1.000 plaatsen.

3.4 Conclusie

Het verdeelmodel voor middelen voor vrouwenopvang voldoet naar de mening van de Raad aan de gestelde voorwaarden. De totale capaciteit van de vrouwenopvang wordt aanzienlijk uitgebreid; de capaciteit wordt sterk gespreid over het land; de in de wittevlekken-nota genoemde knelpunten krijgen extra-middelen; deze worden niet versnipperd door de minimum-uitkering van f 550.000 voor een basisvoorziening per regio. Alleen op het punt van de objectivering van het verdeelmodel is de doelstelling niet geheel gehaald. In het voorstel vindt nog steeds bijna 40% van de uitkering plaats op grond van historisch bepaalde budgetten ten behoeve van de extra-kosten van een aantal instellingen voor intensieve vrouwenopvang.

De Raad voor de financiële verhoudingen

w.g. mw. Ir.J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

w.g. drs. W.M.C. van Zaalen, secretaris

[1] Wel is in het debat opgemerkt dat bij gescheiden uitkeringen de gemeenten nog steeds de vrijheid hebben om 'tussenvoorzieningen' te creëren, indien daartoe aanleiding bestaat.

[2] In het slotadvies zal de Raad nader ingaan op de voor- en nadelen van de uniforme lijst voor de maatschappelijke opvang en de verslavingszorg. Bij deze sectoren doen zich enige verschuivingen

voor. In dit advies is zo'n gedetailleerde bespreking minder noodzakelijk. Bij de vrouwenopvang wordt via de toevoeging van f 15 miljoen onder andere een sterkere spreiding van de middelen over het land nagestreefd. De voorgestelde lijst realiseert die doelstelling (zie § 3.3).

[3] De Rijksbegroting vermeldt een bedrag van f 60 miljoen voor de specifieke uitkering vrouwenopvang. Bijlage 2 becijfert een totaal van f 67 miljoen. Het verschil betreft het gedeelte van de bestuursovereenkomsten op het terrein van de maatschappelijke opvang, dat in diverse steden wordt besteed aan de vrouwenopvang. Dit gedeelte is in het verdeelmodel tot de specifieke uitkering voor de vrouwenopvang gerekend.