

de Staatssecretaris van  
Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

Postbus 20350

2500 EJ DEN HAAG

Bijlagen 4	Uw kenmerk GVM/MO/983037	Ons kenmerk RFV 07.30/001.024	Datum 28 december 1998
Inlichtingen bij Mw. D. Bogers Onderwerp Advies specifieke uitkeringen vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingszorg	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer (070)3027246	

## **1. Inleiding en samenvatting**

In uw brief van 11 juni 1998 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen om nadere advisering over de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en ambulante verslavingszorg. Het verzoek is een selectie uit te voeren van centrumgemeenten en een afbakening van werkingsgebieden, volgens de door u aangegeven uitgangspunten. Daarnaast vraagt u de Raad geobjectiveerde verdeelsleutels te ontwikkelen voor de verdeling van middelen, waarbij u aandacht vraagt voor de bijzondere positie van de G4 en de grensgebieden. In § 2 komt de selectie van centrumgemeente en de afbakening van regio's aan de orde. In § 3 worden de algemene uitgangspunten van een objectief verdeelstelsel besproken. In de daarop volgende paragrafen worden achtereenvolgens de verdeelmodellen voor vrouwenopvang (§ 4), maatschappelijke opvang (§ 5) en de verslavingszorg (§ 6) besproken. § 7 gaat in op de wijze van operationalisering van de verdeelvoorstellen. Tenslotte doet de Raad in §8 een aantal handreikingen voor een overgangstraject.

### **Samenvatting**

*Aan de hand van een aantal uitgangspunten is voor de specifieke uitkeringen voor vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en de verslavingszorg een nieuwe selectie van centrumgemeenten gemaakt. Tevens heeft de Raad hierbij op basis van de bestaande regio-indeling voor de Wet ziekenhuisvoorzieningen(WZV) nieuwe deelregio's afgebakend. Voor de uitkeringen voor vrouwenopvang en de*

*maatschappelijke opvang betekent deze selectie een afname van het aantal centrumgemeenten. Het aantal centrumgemeenten voor de verslavingszorg zal daarentegen licht toenemen.*

*n de hand van een verkennend literatuuronderzoek en gesprekken met financieel deskundigen heeft de Raad een aantal kostenbepalende factoren vastgesteld. Bij de ontwikkeling van verdeelsleutels voor de drie specifieke uitkeringen zijn deze factoren vertaald in objectieve verdeelmaatstaven.*

*In het voorstel van de Raad wordt de uitkering voor vrouwenopvang verdeeld op grond van de maatstaven aantal inwoners en minderheden. Voor de overige maatschappelijke opvang is voor de verdeling van middelen gebruik gemaakt van de maatstaven aantal inwoners, uitkeringsgerechtigden en inwoners met een laag inkomen. Deze laatste maatstaf is gewogen met een factor stedelijkheid. Hiervoor is gebruik gemaakt van het regionaal klantenpotentieel.*

*Wat betreft de verslavingszorg zijn de middelen verdeeld aan de hand van de maatstaven aantal inwoners en jongeren. Ook de maatstaf jongeren is gewogen met een factor stedelijkheid.*

*De verkenning heeft te weinig inzicht gegeven in, specifiek voor de G4 geldende kostenbepalende factoren. Andere objectieve factoren, dan die in de voorstellen van de Raad zijn opgenomen, zijn niet gevonden, maar de Raad wil niet uitsluiten dat die mogelijk wel aanwezig zijn. Hij adviseert u, indien u dat nog nodig acht, een nader onderzoek te starten naar factoren die het aannemelijk maken dat de grote vier, als gevolg van unieke omstandigheden of als gevolg van extreme waarden van normale, in andere regio's voorkomende, omstandigheden, tot op zekere hoogte met hogere kosten worden geconfronteerd.*

*In de adviesaanvraag is bijzondere aandacht gevraagd voor de grensgebieden. Wat betreft de grensproblematiek is de Raad er niet in geslaagd een objectieve maatstaf te ontwikkelen. Om deze reden is bij de verdeling van middelen voor de verslavingszorg geen rekening gehouden met de grensproblematiek.*

*Ook hier is eerst meer inzicht nodig alvorens de grensproblematiek in het verdeelstelsel te kunnen honoreren.*

## **2.**

### **Centrumgemeenten en regionale indeling**

#### **2.1**

##### **Uitgangspunten uit de adviesaanvraag**

Met betrekking tot de selectie van centrumgemeenten heeft u aangegeven dat het niet noodzakelijk is voor de drie specifieke uitkeringen hetzelfde aantal centrumgemeenten te hanteren. Een beperking van centrumgemeenten voor vrouwenopvang en verslavingsbeleid voorkomt versnippering van middelen. Daarnaast hebben de voorzieningen voor vrouwenopvang een landelijke functie waarvan de positie afwijkt van de overige maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid. Indien de centrumgemeenten voor verslavingsbeleid tevens centrumgemeente voor de maatschappelijke opvang zijn, blijft integraal beleid mogelijk.

U heeft uw voorkeur uitgesproken om voor de drie specifieke uitkeringen deelregio's af te bakenen volgens de bestaande lijnen van de gebiedsindeling van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (WZV). Het betreft een indeling met een breed draagvlak op basis waarvan veel zorgvoorzieningen zijn georganiseerd. De Raad heeft aan deze wens gehoor gegeven.

In de nadere adviesaanvraag heeft u uitgangspunten aangegeven op basis waarvan een selectie van centrumgemeenten kan worden gemaakt.

Voor de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang betreft dit de volgende uitgangspunten<sup>[1]</sup>:

- 1) in iedere WZV-regio moet minimaal één centrumgemeente voor alle drie de uitkeringen aanwezig zijn;
- 2) WZV-regio's tussen de 450.000 en 650.000 inwoners kunnen wat betreft de maatschappelijke opvang onderverdeeld worden in twee deelregio's mits:
  - A) geen deelgebieden worden opgesplitst
  - B) er in het deelgebied een gemeente met een stadskern van minimaal 50.000 inwoners voor maatschappelijke opvang aanwezig is.
- 3) WZV-regio's met meer dan 650.000 inwoners kunnen voor zowel de maatschappelijke opvang als de vrouwenopvang onderverdeeld worden in twee of drie deelregio's mits:
  - A) geen deelgebieden worden opgesplitst;
  - B) er in het deelgebied een gemeente met een stadskern van minimaal 50.000 inwoners voor maatschappelijke opvang aanwezig is;
  - C) er in het deelgebied een gemeente met een stadskern van minimaal 70.000 inwoners voor vrouwenopvang aanwezig is;
  - D) er, wat betreft de vrouwenopvang bij splitsing van een WZV-regio in drie deelregio's, sprake is van vier of meer deelgebieden.

Wat betreft de verslavingszorg heeft u alleen aangegeven dat een uitbreiding van het aantal centrumgemeenten tot het minimum moet worden beperkt.

## 2.2

### **Aanvullende selectiecriteria van de Raad**

De Raad is tegen het probleem aangelopen dat meerdere gemeenten binnen een regio's aan de door u gestelde uitgangspunten voldoen. Om een eenduidige selectie te maken heeft de Raad daarom een aantal aanvullende criteria moeten hanteren.

Hij heeft voor alle drie de beleidsterreinen de selectie van centrumgemeenten gemaakt op basis van het uitgangspunt, dat er in iedere WZV-regio minimaal één centrumgemeente voor alle drie de uitkeringen aanwezig moet zijn. Daarmee kan op regionaal niveau de onderlinge afstemming van beleid op de drie deelterreinen worden verbeterd. Indien meerdere gemeenten van voldoende omvang aanwezig zijn, heeft de Raad aanvullend op de gestelde uitgangspunten, gekozen voor de grootste gemeente per WZV-regio of deelgebied.

Daarnaast heeft de Raad geconstateerd dat voor een aantal WZV-regio's meer stadskernen van voldoende omvang in een WZV-regio aanwezig zijn dan het aantal deelregio's waarin de WZV-regio kan worden opgesplitst. In dat geval zijn, vanuit het oogpunt van spreiding, de gemeenten met de grootste onderlinge afstand geselecteerd.

Hierbij is de Raad ervan uit gegaan dat voor iedere WZV-regio de grootste gemeente als centrumgemeente wordt aangewezen tenzij dit leidt tot verschuiving van bestaande centrumgemeenten of een verschuiving van taken.

Aangezien het aantal centrumgemeenten voor verslavingszorg tot een minimum moet worden beperkt en in iedere WZV-regio minimaal één centrumgemeente voor alle drie de uitkeringen aanwezig moet zijn, heeft de Raad de bestaande centrumgemeenten voor verslavingszorg getoetst aan de eisen voor vrouwenopvang.

In bijlage 1 is beschreven hoe de stappen voor de selectie zijn doorlopen. Tevens bevat deze bijlage een schema waarin de centrumgemeenten per uitkering zijn weergegeven.

## 2.3

### **De resultaten van de selectie**

Conform uw uitgangspunt, het een aantal centrumgemeenten voor vrouwenopvang te beperken, heeft de selectie geleid tot een afname van het aantal van 38 naar 33.

Voor de maatschappelijke opvang leidt de selectie eveneens tot een afname van het aantal centrumgemeenten van 48 naar 41 gemeenten. Naast het feit dat een aantal gemeenten zijn komen te vervallen, hebben uw uitgangspunten voor de maatschappelijke opvang ook geleid tot het aanwijzen van nieuwe centrumgemeenten. Het uitgangspunt dat in iedere WZV-regio minimaal één centrumgemeente voor alle drie de uitkeringen aanwezig moet zijn, heeft wat betreft de verslavingszorg geleid tot een uitbreiding van centrumgemeenten.

Het kan namelijk voorkomen dat binnen een WZV-regio reeds een centrumgemeente voor de verslavingszorg aanwezig is, maar dat deze niet groot genoeg is om ook als centrumgemeente voor de vrouwenopvang aangewezen te worden. In dat geval is de Raad uitgegaan van handhaving van de reeds aanwezige centrumgemeente voor verslavingszorg, voor zover die gemeente binnen de gestelde randvoorwaarde als centrumgemeente voor verslavingszorg kan worden gehandhaafd.

De Raad wil bij het toepassen van de uitgangspunten voor de selectie van centrumgemeenten en de afbakening van regio's een kanttekening plaatsen.

Toepassing van de criteria leiden tot lijsten van gemeenten die onder de huidige omstandigheden zijn geselecteerd. Het kan zijn dat door demografische, ruimtelijke en bestuurlijke ontwikkelingen bij een dynamische toepassing van de criteria in de selectie regelmatig wijzigingen gaan optreden.

Bij wijze van voorbeeld wijst de Raad op de gemeentelijke herindeling in Twente. Indien de voorstellen worden gerealiseerd zullen Almelo en Twentestad aan elkaar grenzen. Dat zal ertoe leiden dat een mutatie optreedt in de lijst van centrumgemeenten. De Raad acht een regelmatige aanpassing en als gevolg daarvan een verlegging van geldstromen vanuit een oogpunt van continuïteit van beleid niet wenselijk. Anderzijds zal op den duur niet voorbij kunnen worden gegaan aan sterk gewijzigde omstandigheden.

U zou daarvoor bijvoorbeeld per AMvB kunnen regelen dat de lijst eens per 5 jaar opnieuw wordt vastgesteld. Een andere oplossing zou zijn dat de lijst geen tijdschouder krijgt, maar dat u per AMvB de bevoegdheid krijgt, na overleg met de meest betrokken gemeenten, bij een ingrijpende verandering van de maatschappelijke of bestuurlijke omgeving met in achtname van de uitgangspunten de selectie aan te passen.

### 3.

#### **Algemene uitgangspunten bij de ontwikkeling van verdeelmodellen**

Voor het ontwikkelen van een goed werkend verdeelstelsel gelden een aantal algemene uitgangspunten.

Een objectief verdeelmodel houdt in dat de verdeling niet onderhevig is aan het beleid van de gemeenten, maar dat de verdeling gebaseerd wordt op objectieve structuurkenmerken waarop de ontvangers geen directe invloed kunnen uitoefenen.

Hiervoor is inzicht nodig in kostenbepalende factoren. Een gekozen ijkpunt moet een goede benadering weergeven van kostenverhoudingen die het gevolg zijn van externe factoren. De Raad heeft aan de hand van een verkenning op basis van literatuur en gesprekken met onafhankelijke deskundigen, voor zover mogelijk deze factoren in kaart gebracht. Naar aanleiding van deze verkenning heeft de Raad echter moeten constateren dat nog veel inzicht in kostenbepalende factoren ontbreekt. Hij acht het daarom, tegen het licht van een goed werkend verdeelstelsel van belang, dat in de toekomst nader onderzoek wordt verricht om meer helderheid te krijgen in kostenbepalende factoren teneinde het verdeelmodel te verbeteren.

Verder is het van belang dat het verdeelmodel een zekere dynamiek in zich heeft en kan reageren op maatschappelijke ontwikkelingen.

Het voordeel van een objectieve verdeling is dat een zekere rechtsgelijkheid wordt bewerkstelligd. Daarnaast zorgt een objectieve verdeling voor de ontvangers van de uitkering voor een zekere mate van rechtszekerheid en voorspelbaarheid. De Raad is van mening dat te grote schommelingen niet ten goede komt aan de uitwerking van beleidsdoelstellingen bij gemeenten. Een objectieve verdeling behoort in grote mate ongevoelig te zijn voor bestuurlijke indelingen van bijvoorbeeld regio's of gemeenten. Nog een voordeel van een objectieve verdeling is dat gemeenten beleidsvrijheid hebben binnen de kaders van de regelgeving.

De Raad constateert dat een inhoudelijk verband bestaat tussen een of meer van de drie specifieke uitkeringen, met name tussen de maatschappelijke opvang en verslavingszorg. Vanwege deze onderlinge samenhang zou er, naar de mening van de Raad veel voor te zeggen zijn, de middelen te bundelen in één uitkering. Uw voorkeur gaat echter uit naar drie afzonderlijke regelingen. In dat kader wil de Raad benadrukken dat, om te kunnen komen tot een effectieve besteding het gewenst kan zijn dat de centrumgemeente de mogelijkheid krijgt, rekening houdend met de regionale en lokale omstandigheden en overeenkomstig de doelstellingen van andere beleidsvelden, binnen zekere grenzen verschuivingen aan te brengen tussen de drie uitkeringen.

Bij de keuze van verklarende factoren is vooral gebruik gemaakt van gegevens die gebruikt worden bij de verdeling van het gemeentefonds. Hiervoor zijn twee redenen. Inhoudelijk ziet de Raad een overeenkomst tussen de kostendrijvers van een deel van het gemeentelijke takenpakket en de beleidsterreinen van de drie specifieke uitkeringen. De beschikbaarheid van gegevens is voor de Raad een praktische reden om gebruik te maken van maatstaven uit het gemeentefonds.

### 4.

## **De vrouwenopvang**

### **4.1**

#### **Inleiding**

Op basis van de Tijdelijke wet sociale vernieuwing (TWSSV) werden middelen voor vrouwenopvang toegewezen aan een aantal aangewezen centrumgemeenten. Een wijziging van de Welzijnswet (1994) heeft het mogelijk gemaakt de middelen voor vrouwenopvang met ingang van 1998 middels een aparte doeluitkering over centrumgemeenten te verdelen.

Binnen de maatschappelijke opvang wordt onderscheid gemaakt in diverse werksoorten. Een van die werksoorten is de vrouwenopvang, die weer onderverdeeld is in verschillende hulpverleningsvarianten zoals Blijf-van-mijn-lijf, crisisopvang en intensieve opvang. Voorzieningen voor vrouwenopvang worden gekenmerkt door het aanbod van tijdelijke residentiële opvang en hulpverlening aan vrouwen en kinderen in crisissituaties. De opvang is 24 uur direct toegankelijk voor cliënten uit heel Nederland. Voor 1998 ging van de totale uitkering circa 30 % naar laagdrempelige voorzieningen<sup>[2]</sup>. De resterende 70% werd aangewend voor de overige vrouwenopvang waarvan de intensieve opvang het grootste deel beslaat. Deze vindt plaats in enkele grootschalige instellingen in een klein aantal plaatsen, die in het verleden uit particuliere sociale initiatieven zijn ontstaan. Hierdoor zijn 'witte vlekken' ontstaan, gebieden met geen of zeer weinig voorzieningen voor vrouwenopvang.

Een verdeling van middelen op basis van objectieve criteria leidt, gezien de ongelijke spreiding van deze instellingen over het land, onherroepelijk tot herverdeeleffecten. Met ingang van 1998 is structureel f 15 miljoen aan de specifieke uitkering voor vrouwenopvang toegevoegd, met als doel het verminderen van de capaciteitsdruk. De beleidsdoelstelling van het Rijk is deze extra middelen met name in te zetten voor de lichtere functies, zoals Blijf-van-mijn-lijf en begeleid wonen. Aangezien u heeft aangegeven geen deel van het budget ten behoeve van grootschalige instellingen te willen afzonderen, heeft de Raad in zijn voorstellen geen onderscheid gemaakt tussen soorten voorzieningen.

### **4.2**

#### **Maatstaven**

Uit de verkenning op basis van gesprekken met onafhankelijk deskundigen en een literatuurstudie is naar voren gekomen dat voor vrouwenopvang geen specifieke risicogroepen zijn aan te wijzen.

Er zijn wat betreft de vrouwenopvang twee factoren die een verklaring kunnen geven voor de verdeling van de behoefte aan voorzieningen.

Uit de gesprekken met deskundigen is gebleken dat de doelgroep van vrouwenopvang gelijkmatig over het land is gespreid en bij vrouwenopvang sprake is van landelijke voorzieningen. Het ligt daarom voor de hand om de middelen per inwoner te verdelen. De Raad heeft op basis van cijfermateriaal geconstateerd dat ongeveer de helft van de cliënten allochtoon is, hetgeen een oververtegenwoordiging is<sup>[3]</sup>. De Raad vermoedt dat dit komt doordat allochtone vrouwen, wellicht door verschillen in cultuur, minder gebruik maken van mantelzorg en hierdoor vaker een beroep doen op voorzieningen voor vrouwenopvang. Aangezien deze cliënten hun heil meestal niet in hun directe woonomgeving zullen zoeken, is de Raad van mening dat bij de verdeling van middelen

hooguit een lichte differentiatie kan plaatsvinden door middel van een extra accent op de allochtone afkomst.

De twee factoren, aantal inwoners en het aantal allochtonen corresponderen met de gemeentefondsmaatstaven inwoners en minderheden. De maatstaf minderheden uit het gemeentefonds omvat de inwoners van een gemeente geboren in Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba, Turkije en Marokko, alsmede degenen waarvan een ouder in die landen is geboren. Daarnaast omvat zij de vluchtelingen met een definitieve status (A-status, VTV-status) geregistreerd in de gemeente.

### 4.3

#### **Het verdeelmodel**

De totale uitkering voor vrouwenopvang bedroeg in 1997 ruim f51 mln. Na toevoeging van de extra f15 mln belooft de uitkering vanaf 1998 een bedrag van circa f66 mln.

De Raad heeft als voorstel, 90% van het budget te verdelen door middel van de maatstaf aantal inwoners. Dit komt overeen met een bedrag van f3,78 per inwoner. De resterende 10 % wordt verdeeld door middel van de maatstaf minderheden. Het gewicht van deze maatstaf is f6,73 per eenheid.

De formule waarop de verdeling is gebaseerd luidt als volgt:

$$\text{Regiobudget} = 3,78 * i + 6,73 * m$$

$i$  = het totaal aantal inwoners van een regio gebaseerd op de aantallen per 1 januari 1998.

$m$  = het aantal inwoners van de regio dat volgens de definitie, zoals die geldt voor het gemeentefonds, wordt geacht te behoren een van de minderheidsgroepen.

De vermenigvuldigingsfactor is weergegeven in guldens per eenheid.

## 4.4

### **De uitkomsten van het model**

Bijlage 2 geeft de kwantitatieve ontwikkeling van het model.

De vrouwenopvang telt momenteel 38 centrumgemeenten. Op uw verzoek heeft de Raad een nieuwe selectie van centrumgemeenten gemaakt. De uitkomst van deze selectie resulteert in een afname van het aantal centrumgemeenten voor vrouwenopvang tot 33. Om een vergelijking te kunnen maken tussen de huidige en de nieuwe verdeling, heeft de Raad de huidige budgetten van de centrumgemeenten die in de nieuwe situatie niet meer op de lijst voorkomen, toegerekend aan de nieuwe regio's waarbinnen deze gemeenten liggen. In kolom D van bijlage 2 staan de aldus berekende huidige budgetten.

In kolom G van bijlage 2 is het nieuwe budget weergegeven. In kolom I zijn de herverdeeleffecten zichtbaar.

U heeft de Raad gevraagd, bij de verdeling van middelen in het bijzonder aandacht te schenken aan de positie van de G4. De keuze voor de maatstaf minderheden blijkt met name voor de G4 een positieve werking te hebben. Ruim 49% van het budget dat via deze maatstaf wordt verdeeld, komt ten goede aan de G4. Uit het onderzoek zijn geen andere factoren naar voren gekomen, die in een objectief verdeelmodel kunnen worden opgenomen.

Als de nieuwe verdeling wordt vergeleken met het voorstel voor 1998 (kolom D vergeleken met kolom I) zijn voor een aantal regio's aanzienlijke negatieve herverdeeleffecten zichtbaar. Het betreft hier met name die regio's waar grootschalige voorzieningen aanwezig zijn. Het is de Raad echter niet gelukt de positie van vestigingsplaatsen van grootschalige instellingen via objectieve factoren in kaart te brengen.

Het verdeelvoorstel laat naar de mening van de Raad te grote herverdeeleffecten zien om over te gaan tot een snelle invoering. Hij doet u daarom in §8 een aantal handreikingen voor mogelijke overgangsregelingen.

## 5.

### **De maatschappelijke opvang**

#### 5.1

##### **Inleiding**

Tot het midden van de jaren tachtig was de maatschappelijke opvang centraal geregeld. In de periode daarna werd een aantal bestuursovereenkomsten gesloten met steden op grond van artikel 13 van de Welzijnswet 1987. Per 1 januari 1994 werd de financiering van de maatschappelijke opvang grotendeels ondergebracht bij de Tijdelijk Wet Stimulering Sociale Vernieuwing (TWSSV). De middelen vloeien sindsdien rechtstreeks naar een aantal aangewezen centrumgemeenten, namelijk de grootste gemeente in de wgr-gebieden. Door een wijziging van de Welzijnswet (1994) worden de middelen voor maatschappelijke opvang met ingang van 1998 middels een specifieke uitkering verstrekt aan een aantal geselecteerde centrumgemeenten. Voor 1998 betreft dit dezelfde centrumgemeenten zoals in de voorafgaande jaren.



De Raad heeft zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven een nieuwe selectie van centrumgemeenten gemaakt. Het aantal geselecteerde centrumgemeenten wijkt voor de maatschappelijke opvang af van de huidige situatie. Een vermindering van het aantal centrumgemeenten heeft als voordeel, dat de kans op versnippering van middelen ten opzichte van de huidige verdeling wordt voorkomen.

## 5.2

### Maatstaven

In principe kan iedere Nederlander in een situatie terecht komen waarin een beroep moet worden gedaan op voorzieningen voor maatschappelijke opvang. In aanleg ligt de spreiding van risicogroepen dan ook gelijk over het land. Een verdeling van middelen door middel van de maatstaf inwoners ligt daarom voor de hand.

Uit de gesprekken met deskundigen is echter naar voren gekomen dat een aantal doelgroepen een verhoogd risico loopt. Dit zijn mensen met een zwakke sociaal-economische en sociaal-culturele positie. Zij worden veelal gekenmerkt door ofwel alleenstaand, arbeidsongeschikt of werkloos te zijn. Het ontstaan van dakloosheid hangt samen met het wegvallen van sociale banden.

Als indicatoren van een zwakke sociale structuur kunnen de maatstaven inwoners met een laag inkomen en uitkeringsgerechtigden worden gehanteerd. De maatstaf bijstandsgerechtigden indiceert weliswaar ook een zwakke sociale structuur maar aan het gebruik van deze maatstaf kleeft een bezwaar. De dynamiek van het aantal bijstandsgerechtigden is sterk afhankelijk van schommelingen in de conjunctuur. Aangezien deze dynamiek niet parallel loopt met de dynamiek van de maatschappelijke opvang, is het gebruik van deze maatstaf in dit kader minder geschikt.

De maatstaf Uitkerings Gerechtigden Breed (UGB) uit het gemeentefonds<sup>[4]</sup> is een alternatief. Schommelingen in de conjunctuur hebben minder directe invloed. Door het grotere aantal eenheden en de meer gevarieerde samenstelling van deze maatstaf, wordt de uitkering stabiel en minder afhankelijk van ander overheidsbeleid.

Aangezien het aantal bijstandsgerechtigden onderdeel uitmaakt van deze maatstaf heeft de Raad, om de conjunctuurgevoeligheid verder te beperken, besloten de maatstaf UGB te corrigeren met de maatstaf bijstandstrekking (ABW). Het gaat om circa 1,5 miljoen personen in de maatstaf UGB minus circa 0,5 miljoen personen in de maatstaf ABW, zodat circa 1 miljoen personen resteren.

Bij de maatschappelijke opvang is een vorm van verschuiving en concentratie van risicogroepen op de ladder van de hiërarchie van kernen naar boven te constateren. De Raad acht, als gevolg van deze verschuiving, de kans groter dat een aanzienlijk omvangrijker deel van de potentiële doelgroep in verstedelijkte regio's in het circuit van de maatschappelijke opvang terecht komt dan in de minder verstedelijkte gebieden. Grote steden oefenen namelijk niet alleen een grote aantrekkingskracht uit op mensen met problemen uit het gehele land, zij vormen ook een milieu waar de kans op maatschappelijke ontsporing groter is dan elders. Aangezien de sociaal zwakkeren in de samenleving zich voornamelijk concentreren in de grote steden heeft de Raad tenslotte de maatstaf inwoners met een laag inkomen gewogen met een factor stedelijkheid. Dit kan door gebruik te maken van de maatstaf regionaal klantenpotentieel.

Het regionaal klantenpotentieel indiceert de mate van stedelijkheid en is een maatstaf voor de centrumfunctie van gemeenten. De maatstaf indiceert de aantrekkingskracht van een kern op de inwoners uit de omgeving in een straal van 60 kilometer.

Wat betreft het gebruik van de maatstaf regionaal klantenpotentieel merkt de Raad het volgende op. De huidige maatstaf regionaal klantenpotentieel is niet geheel, maar wel in hoge mate ongevoelig voor waar de gemeentegrenzen worden getrokken. De beheerders van het gemeentefonds onderzoeken op dit moment of voor de maatstaf regionaal klantenpotentieel in het kader van de verdeling van het gemeentefonds de gevoeligheid verder kan worden verminderd. De Raad acht het niet noodzakelijk te wachten op de uitkomsten van dit onderzoek alvorens voor de verdeling van middelen voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg gebruik te kunnen maken van de maatstaf regionaal klantenpotentieel. In de veronderstelling namelijk dat de eventuele aanpassing niet bedoeld is om tot een herverdeling te komen, maar bedoeld is om in de toekomst een goede aansluiting met de kosten te behouden, zal de eventuele aanpassing zonder al te grote gevolgen later kunnen worden aangebracht.

### 5.3

#### Het verdeelmodel

In het verdeelmodel wordt het totale budget voor de maatschappelijke opvang door middel van de drie besproken verdeelmaatstaven, inwoners, gewogen inwoners met een laag inkomen en de gecorrigeerde maatstaf uitkeringsgerechtigden verdeeld.

Het model laat zien dat van het totale budget 40% middels het aantal inwoners is verdeeld. Hetgeen neerkomt op een bedrag van f3,22 per inwoner. Vervolgens is 50% van het budget verdeeld via de gewogen maatstaf aantal inwoners met een laag inkomen en 10% via het aantal uitkeringsgerechtigden. De gewichten van deze maatstaven zijn respectievelijk f52,87 per gewogen eenheid inwoners met een laag inkomen en f12,43 per eenheid uitkeringsgerechtigde. Zestig procent van het totale budget is hierdoor verdeeld via maatstaven die een zwakke sociale structuur indiceren. Daarbij is voor de helft van het budget rekening gehouden met de mate van verstedelijking. De Raad meent dat hiermee voldoende accent is gelegd op het deel van de Nederlandse bevolking dat verhoogd risico loopt in het circuit van de maatschappelijke opvang terecht te komen.

De formule waarop de verdeling is gebaseerd luidt als volgt:

$$\text{Regiobudget} = 3,22 * i + 52,87 * (\text{Link} * \text{Kpreg}) + 12,43 * U$$

$i$  = het aantal inwoners van de regio, gebaseerd op de aantallen per 1 januari 1998.

$\text{Link}$  = het aantal inwoners met een laag inkomen.

$\text{Kpreg}$  = het aantal eenheden regionaal klantenpotentieel van de gemeenten binnen de regio gesommeerd.

$U$  = het aantal uitkeringsgerechtigden volgens de maatstaf UGB uit het gemeentefonds, gecorrigeerd met het aantal bijstandstrekkingen (ABW).

De vermenigvuldigingsfactor is weergegeven in guldens per eenheid.

### 5.4

#### De uitkomsten van het model

Bijlage 3 geeft de kwantitatieve ontwikkeling van dit verdeelmodel. Het totaalbudget voor de maatschappelijke opvang is ruim f125 miljoen. Het model is uiteindelijk gebaseerd op de 41 nieuw geselecteerde centrumgemeenten. Dit betekent dat, om de herverdeeleffecten goed te kunnen weergeven, de huidige budgetten van de centrumgemeenten die in de nieuwe situatie niet meer op de lijst voorkomen, zijn toegerekend aan de nieuwe regio's waarbinnen deze gemeenten liggen. De vergelijking tussen het huidige budget en het budget volgens het verdeelvoorstel is voor twee regio's moeilijk te maken. Het betreft de regio's Drenthe en Rijnmond. Deze regio's worden bij de nieuwe selectie, ten opzichte van de huidige situatie, verder opgesplitst in deelregio's. Aangezien in Drenthe slechts één instelling voor de maatschappelijke opvang aanwezig is die momenteel vanuit de centrumgemeente Emmen wordt gefinancierd, heeft de Raad het totale budget voor de WZV-regio Drenthe aan de centrumgemeente Emmen toegerekend. Ook in de nieuwe deelregio Spijkenisse is momenteel nog geen voorziening voor maatschappelijke opvang aanwezig. De huidige budgetten van de centrumgemeenten Rotterdam en Vlaardingen blijven hierdoor ongewijzigd.

De herverdeeleffecten die in kolom V van bijlage 3 zichtbaar zijn, laten de verschillen zien van de uitkomsten van de nieuwe verdeling ten opzichte van de huidige budgetten per regio. Er is slechts een klein aantal regio's met een aanzienlijk negatief herverdeeleffect. Deze sterk negatieve herverdeeleffecten zijn te verklaren door het feit dat dit veelal regio's betreft waar één zeer grootschalige instelling voor dak- en thuislozen aanwezig is. Het blijkt echter niet mogelijk de huidige budgetten van deze regio's door middel van objectieve criteria te benaderen.

U heeft in de adviesaanvraag aangegeven dat u geen grootschalige voorzieningen in het verdeelmodel apart wil zetten. De reden hiervoor is dat gemeenten beleidsvrijheid hebben middelen in te zetten op de manier die de gemeenten zinvol achten. Door verschillen in de definitie van voorzieningensoorten, is uit de beschikbare gegevens ook moeilijk vast te stellen welke voorzieningen onder de noemer van grootschalige dak- en thuislozenzorg geplaatst kunnen worden. Ook tussen de verschillende lijsten met gegevens over capaciteitsplaatsen heeft de Raad verschillen geconstateerd. Hierdoor is het afzonderen van een deel van het budget voor grootschalige voorzieningen niet alleen een door u ongewenste, maar in praktische zin ook een min of meer arbitraire keuze. Op dit moment zou het afzonderen van budgetten, door het gebrek aan goede basisgegevens en heldere definiëring, ten koste gaan van de objectiviteit van het verdeelmodel. De Raad heeft daarom het totale budget voor de maatschappelijke opvang middels objectieve maatstaven verdeeld.

## **6.** **De ambulante verslavingszorg**

### **6.1** **Inleiding**

Door een wijziging van de Welzijnswet (1994) worden de middelen voor de ambulante verslavingszorg met ingang van 1998 middels een specifieke uitkering aan een aantal

geselecteerde centrumgemeenten verstrekt. Voorheen werden de middelen via de Tijdelijke Financieringsregeling Verslavingszorg (TFV) aan centrumgemeenten toegewezen die in 1989 of daarvoor van het Rijk financiële middelen ontvingen op grond van de Overbruggingsregeling verslavingszorg, de Rijksbijdrageregeling maatschappelijke hulp- en dienstverlening aan jongeren en jongvolwassenen, het Besluit Proefgemeenten of de financieringsregeling Welzijnsovereenkomst 4 grote gemeenten. Daarnaast werden ook middelen verstrekt aan de gemeenten die in de daar voorafgaande jaren een aanvraag voor een rijksbijdrage voor verslavingszorg hebben gedaan, welke niet werd gehonoreerd. Door het aanwijzen van centrumgemeenten op grond van een aantal oude regelingen, met ieder eigen doelstellingen, is bij de huidige verdeling van middelen voor de ambulante verslavingszorg een scheve verhouding ontstaan.

## 6.2

### Maatstaven

Uit de verkenning is naar voren gekomen dat in oorsprong de spreiding van risicogroepen voor de verslavingszorg, over het land gelijk is. Dit geldt met name voor de gok- en alcoholverslaving. Een vertaling in een verdeling van middelen op grond van het aantal inwoners ligt daarom voor de hand. Hoewel op basis van de verkenning gesproken kan worden van een zekere mate van oververtegenwoordiging van allochtone cliënten, is dat naar de mening van de Raad niet zo groot dat er aanleiding is bij de verdeling van de middelen rekening te houden met het aantal allochtonen. Een belangrijke risicogroep zijn de jongeren. Zowel in literatuur als in het regeerakkoord wordt voor deze groep extra aandacht gevraagd. De Raad is van mening dat bij de verdeling van de gelden bestemd voor preventie, een extra accent zou kunnen worden gegeven aan jongeren. Het gebruik van de gemeentefondsmaatstaf jongeren (0-20 jarigen) geeft, naar de mening van de Raad, geen goede benadering van de specifieke doelgroep van verslavingszorg. Met name de jongeren in de leeftijd nul tot vijftien jaar zullen niet of nauwelijks in de doelgroep vertegenwoordigd zijn. Dit is voor de Raad aanleiding geweest bij de ontwikkeling van het model voor de verslavingszorg te kiezen voor een andere maatstaf jongeren. Op basis van gegevens van het CBS is per regio het aantal jongeren in de leeftijd van vijftien tot dertig jaar berekend.

Evenals bij de maatschappelijke opvang constateert de Raad ook bij de verslavingszorg een vorm van verschuiving en concentratie van risicogroepen op de ladder van de hiërarchie van kernen naar boven. Ook voor dit beleidsterrein zou bij de verdeling van middelen een factor stedelijkheid een rol moeten spelen.

De Raad acht de kans dat in sterk verstedelijkte gebieden, als gevolg van de trek van met name jongeren naar dit soort gebieden, een groter deel van deze populatie een beroep doet op voorzieningen voor de ambulante verslavingszorg groter dan elders in het land. De Raad heeft daarom de maatstaf jongeren gewogen met de factor regionaal klantenpotentieel.

Bij de verdeling van middelen wordt met betrekking tot de verslavingszorg specifieke aandacht gevraagd voor de positie van de centrumgemeenten in grensgebieden. Uit de verkenning en de gesprekken met deskundigen is echter niet duidelijk geworden in hoeverre het hier problemen betreft die in relatie staan met het volksgezondheidsaspect. De Raad erkent dat er een aantal grensregio's zijn die te

maken hebben met specifieke problemen. Deze problemen hebben volgens de Raad waarschijnlijk eerder te maken met openbare orde en veiligheid dan met een volksgezondheidsaspect. De Raad ziet dan ook geen mogelijkheden om in een regeling als deze, gericht op de zorgaspecten van de verslavingsproblematiek, hiermee rekening te houden.

Ook het feit dat de ligging van regio's aan de landsgrens een te weinig onderscheidend vermogen heeft, maakt het voor de Raad onmogelijk met de grensproblematiek in de verdeling rekening te houden

### 6.3

#### Het verdeelmodel

Omdat, zoals in paragraaf 6.2 is aangegeven, de kans op verslaving bij verschillende te onderscheiden bevolkingsgroepen in het algemeen niet sterk verschilt, wordt een belangrijk deel, de helft van het budget, door middel van de maatstaf inwoners verdeeld. Dit komt overeen met een bedrag van f 4,10 per inwoner.

Het beslag dat behandeling van drugsverslaving legt op de totale middelen, is aanzienlijk hoger dan bij alcoholverslaving. Dit heeft onder meer te maken met een langere en complexere behandeling en daarmee samenhangend hogere kosten. Doordat de drugsverslaving met name een stedelijke problematiek is, heeft de Raad de resterende helft van het budget verdeeld via de gewogen maatstaf jongeren. Iedere regio ontvangt per gewogen eenheid jongere f29,80.

Hiermee is naar de mening van de Raad bij de verdeling in sterke mate rekening gehouden met de factor stedelijkheid.

De formule waarop de verdeling is gebaseerd luidt als volgt:

$$\text{Regiobudget} = 4,10 * i + 29,80 * (\text{Jong} * K_{\text{preg}})$$

$i$  = het totaal aantal inwoners van de regio, gebaseerd op de aantallen per 1 januari 1998.

$\text{Jong}$  = het totaal aantal jongeren van de regio, in de leeftijd van vijftien tot dertig jaar.

$K_{\text{preg}}$  = het aantal eenheden regionaal klantenpotentieel van de gemeenten binnen de regio gesommeerd.

De vermenigvuldigingsfactor is weergegeven in guldens per eenheid.

## 6.4

### De resultaten van het model

In 1997 bedroeg de uitkering voor de verslavingszorg circa f112 mln. Daarnaast is voor een aantal aangewezen gemeenten circa f16 mln aan middelen ter bestrijding van overlast beschikbaar (SVO-middelen). De totale middelen voor de ambulante verslavingszorg beloopt f128 mln.

De verslavingzorg telt momenteel 25 centrumgemeenten. De Raad heeft op basis van de in de adviesaanvraag gestelde uitgangspunten een nieuwe selectie van centrumgemeenten gemaakt. Dit betekent een kleine uitbreiding van het aantal regio's tot 33 met ieder een centrumgemeente. Om de herverdeeleffecten van de nieuwe verdeling ten opzichte van de huidige situatie te kunnen weergeven, is het bedrag per regio, exclusief de SVO-middelen, naar rato van het aantal cliënten omgerekend. De resultaten van het verdeelmodel zijn zichtbaar in kolom L van bijlage 4. Ook bij de verslavingszorg zijn een aantal regio's die te maken krijgt met aanzienlijke herverdeeleffecten. Bij de bepaling van de ernst van de herverdeeleffecten spelen enige aspecten een rol. Ten eerste is uit gesprekken met financieel deskundigen naar voren gekomen dat een tendens gaande is van schaalvergroting bij de instellingen voor ambulante verslavingszorg. Deze instellingen bieden steeds vaker hun producten bovenregionaal aan. Hun markt strekt zich verder uit dan de centrumgemeente van de regio waarin de instelling gevestigd is. Ten tweede bestaat geen enkel inzicht in hoeverre op instellingsniveau een verevening plaatsvindt tussen regio's. Daarnaast speelt een rol dat het aanbod van 'zorgproducten' de vraag stuurt. Cliënten uit een regio waar nauwelijks voorzieningen aanwezig zijn zullen een beroep doen op de voorzieningen buiten de regio. In de oude situatie zullen de kosten voor behandeling worden verhaald op de centrumgemeente waarin de instelling gevestigd is. Aangezien de instellingen hun producten steeds meer bovenregionaal aanbieden, lijkt het voor de hand liggend dat de kosten op de regio waaruit de cliënt afkomstig is verhaald worden.

Een verschuiving van budgetten lijkt hierdoor minder problematisch.

Wat betreft de G4 merkt de Raad op dat hij tijdens zijn onderzoek wel heeft geconstateerd dat er verschillen bestaan in de wijze waarop de verslavingszorg is georganiseerd. Zo komen in de grote steden meer op bepaalde doelgroepen gerichte voorzieningen voor dan in andere regio's. De grote aantallen cliënten maken een verdergaande differentiatie mogelijk en noodzakelijk, maar of dat gevolgen heeft voor de kosten voor het totaal aan voorzieningen is uit de verkenning niet duidelijk geworden. In het voorstel van de Raad wordt met het relatief grote aantal cliënten in de steden rekening gehouden. Zo is het aandeel van de vier grote gemeenten in het bedrag dat door middel van de gewogen maatstaf jongeren wordt verdeeld, bijna 50%. Andere objectieve factoren, dan die in het voorstel van de Raad zijn opgenomen, zijn niet gevonden. Maar de Raad wil niet uitsluiten dat die mogelijk wel aanwezig zijn. Hij adviseert u dan ook daar nader onderzoek naar te verrichten.

## **7.**

### **Operationalisering**

De in de voorafgaande paragrafen voorgestelde verdeelmodellen zijn gebaseerd op de situatie 1998, dat wil zeggen op de voor dat jaar beschikbare budgetten en de voor dat jaar geldende aantallen eenheden van de onderscheiden verdeelmaatstaven. Beide grootheden zijn aan verandering onderhevig. Dat zou ertoe leiden dat ieder jaar het verdeelmodel weer volledig zou moeten worden doorgerekend. Teneinde dat te voorkomen en om te bereiken dat voor de gemeenten een redelijk betrouwbaar meerjarenperspectief is te geven waarop zij hun beleid kunnen baseren, adviseert de Raad naar analogie van het gemeente- en provinciefonds jaarlijkse de aansluiting tussen het beschikbare budget en het verdeelmodel door middel van een uitkeringsfactor tot stand te brengen. Het verdeelmodel geeft dan de relatieve verdeling tussen de gemeenten weer, waarbij de bedragen per eenheid als gewicht fungeren. Het aandeel van een individuele gemeente in het totaal van het beschikbare bedrag wordt bepaald door enerzijds de sommatie van de producten van bedrag per eenheid en het aantal eenheden van de desbetreffende gemeente en anderzijds de sommatie van de producten van de bedragen per eenheid en het landelijk totaal van die eenheden. De relatieve verdeling verandert indien de aantallen eenheden van de uitkeringsmaatstaven bij de individuele gemeenten niet eenzelfde ontwikkeling doormaken. Groeit van een bepaalde gemeente het aantal uitkeringseenheden sterker dan gemiddeld dan neemt haar aandeel in het geheel toe.

Het is mogelijk dat de ontwikkeling van het landelijk totaal van de producten van bedrag per eenheid en de eenheden niet gelijk loopt met de ontwikkeling van de beschikbare bedragen. Die gelijkheid is dan tot stand te brengen door de uitkeringsfactor die bepaald wordt door quotiënt van het beschikbare bedrag en de sommatie van de producten van de landelijk totalen van de uitkeringseenheden en de gehanteerde bedragen per uitkeringseenheid.

De Raad heeft voornamelijk gebruikgemaakt van maatstaven uit het gemeentefonds. Dit heeft voor u als voordeel dat actuele gegevens gemakkelijk beschikbaar zijn. Door het ministerie van Financiën worden namelijk alle gegevens ten behoeve van de verdeling van het gemeentefonds jaarlijks verzameld en actueel gehouden. De gebruikte maatstaf jongeren vormt hierop een uitzondering. Gegevens ten behoeve van deze maatstaf zijn ontleend aan CBS statistieken.

## **8.**

### **Het overgangstraject**

Voor alle drie de verdeelmodellen geldt, dat een aantal regio's te maken krijgt met negatieve herverdeeleffecten. Voor zover inzichtelijk betreft het grotendeels regio's waar grootschalige voorzieningen aanwezig zijn. In § 5.4 heeft de Raad aangegeven dat hij op basis van de beschikbare informatie geen grootschalige instellingen kan aanwijzen en dus ook geen uitspraak kan doen over het benodigde budget om herverdeeleffecten te vereffenen.

De Raad kan echter wel een aantal handreikingen doen over de wijze waarop rekening kan worden gehouden met regio's waarin aanzienlijke herverdeel-effecten optreden.

De Raad wil hierbij opmerken dat het in wezen gaat om een bestuurlijke vraag, namelijk wie is verantwoordelijk voor de instandhouding van bepaalde voorzieningen; het Rijk of de gemeenten. De duur van de overgangstermijn is hiervan afhankelijk.

Is het Rijk verantwoordelijk dan zijn er twee mogelijkheden. Enerzijds dat het Rijk, zonder tussenkomst van een gemeente grootschalige voorzieningen rechtstreeks bekostigt. Anderzijds de mogelijkheid waarbij het Rijk bij de verdeling van de middelen over de gemeenten rekening houdt, met de aanwezigheid van dit soort instellingen. De eerste optie past niet goed in de decentralisatiegedachte en daarom blijft de tweede mogelijkheid open. In dat geval kan dan naast het objectieve deel van het model aan bepaalde gemeenten extra bedragen worden toegekend en vervolgens een overeenkomst worden gesloten tussen het Rijk en de desbetreffende gemeenten, waarbij de laatstgenoemde zich verplicht een bepaalde instelling in stand te houden en deze op haar beurt te verplichten bepaalde activiteiten te leveren. Wordt deze oplossing gekozen dan zullen naar verwachting de overgangsproblemen beperkt van omvang zijn en kan de overgangstermijn betrekkelijk kort blijven of zich richten op bepaalde schrijnende gevallen.

Wordt de verantwoordelijkheid voor het al dan niet voortbestaan van grootschalige instellingen bij de gemeenten gelegd, dan is het vanuit het Rijk bezien niet logisch om in het verdeelsysteem permanent rekening te houden met de aanwezigheid van die voorzieningen. Het Rijk moet zich in dat geval niet meer bemoeien met de vraag welke voorzieningen de gemeenten in stand blijven houden.

Het Rijk dient in die situatie de gemeenten wel in staat te stellen om op een maatschappelijk, sociaal en financieel verantwoorde wijze de noodzakelijke aanpassingen aan te brengen. De aanpassing kan bijvoorbeeld zijn, samen met de instelling de laatstgenoemde rijp te maken voor het opereren op een markt waarop andere regio's als vragers optreden, die tegen een bepaalde prijs cliënten bij die instelling plaatsen.

Lukt dat niet en zijn er geen andere mogelijkheden om het voortbestaan te continueren, dan dient de gemeente naar de mening van de Raad, tijd en geld van het Rijk te krijgen om de instelling sociaal verantwoord te liquideren. In dat geval zijn er twee oplossingen mogelijk, namelijk een lange overgangstermijn of een afkoopsom.

Ter dekking van de lange overgangsperiode of afkoopsom zijn in theorie twee mogelijkheden beschikbaar, namelijk een tijdelijke verlaging van het budget dat door middel van het objectieve verdeelmodel wordt verdeeld, met als gevolg dat tijdelijk voor de meer reguliere activiteiten van alle regio's minder geld beschikbaar is, of tijdelijk extra geld toevoegen.

De Raad wil daarnaast wijzen op het volgende. In een aantal regio's vindt er een verandering plaats in de aanwijzing van de centrumgemeente. Deze verandering komt niet tot uitdrukking in de herverdeling op het niveau van de regio. De gemeenten die de status van centrumgemeente verliezen zullen de tijd moeten krijgen om het beleid en



uitvoering ter zake aan te passen. Naar de mening van de Raad zal in een overgangstraject ook hiermee rekening moeten worden gehouden.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. prof. Dr. G.J. van Helden, plv. voorzitter

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

---

<sup>[1]</sup> Met regio wordt in dit kader een bestaande WZV-regio bedoeld. De Raad gebruikt het begrip deelgebied als definitie van een bestaande onderverdeling van de WZV-regio. Met een deelregio wordt de in dit advies toegepaste bundeling van bestaande deelgebieden binnen bestaande WZV-regio's bedoeld.

<sup>[2]</sup> Bron:

- Overzicht specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang/ vrouwenopvang/ ambulante verslavingszorg, bedragen bestemd voor 1998, werkbudgetten 6590-6591 en 6592, afkomstig van het ministerie van VWS.

- Vrouwenopvang, verdeling f15 mln , Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 682, nr 3.

<sup>[3]</sup> Bron: De maatschappelijke Opvang in cijfers 1996, Federatie Opvang.

<sup>[4]</sup> De maatstaf uitkeringsgerechtigden breed (UGB) omvat het aantal personen dat (a) periodiek bijstand geniet (ABW, IOAW, IOAZ) en (b) tewerkgesteld is, namelijk op grond van een gesubsidieerde werkgelegenheidsregeling (Banenpool, JWG, WSW), of periodiek een invaliditeitsuitkering ontvangt.