

De minister voor Grote Steden en
Integratiebeleid,
mr. R.H.L.M. van Boxtel

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
2	IR99/U83736	19990555807A-029	1 november 1999
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
G.A. van Nijendaal		070-3027232	
Onderwerp			
24-uursopvang in het kader van de regeling sociale integratie en veiligheid			

Geachte heer Van Boxtel,

1. Inleiding en samenvatting

Bij bovenvermelde brief vraagt U de Raad voor de financiële verhoudingen advies over de bekostiging van de 24-uursopvang in het kader van de regeling sociale integratie en veiligheid G25. In paragraaf 2 staat de Raad stil bij de uitgangspunten voor het verdeelmodel. De opbouw van het structurele verdeelmodel als ook het overgangsmodel komen in paragraaf 3 aan de orde. Tenslotte signaleert de Raad in paragraaf 4 een samenhang met andere rijksregelingen waarvoor hij de aandacht vraagt.

Samenvatting

De Raad constateert dat het hier gaat om het creëren van een sluitende 24-uursstructuur voor de opvang van mensen die overlast veroorzaken in de grote steden en die hulp nodig hebben. Het gaat om de grootstedelijke problematiek en niet om een landelijk dekkend netwerk van regionale voorzieningen. Het ontbreekt de Raad op dit moment aan inzicht in mogelijke specifieke kostenfactoren voor de 24-uursopvang. Voor het ontwikkelen van het verdeelmodel is hij ervan uitgegaan dat voor het ontwikkelen van een 24-uursstructuur er geen andere kostenfactoren een rol spelen dan die bij de verdeling van maatschappelijke opvang en verslavingszorg zijn gevonden. Een kleine vereenvoudiging van het model is gerechtvaardigd, gelet op het geringe bedrag. Dit leidt tot een verdeling waarbij het

beschikbare bedrag voor 50% via inwoners, 25% via lage inkomens * klantenpotentieel regionaal en 25% via jongeren * klantenpotentieel regionaal wordt verdeeld. Het model wordt toegepast op de aandelen van de steden in de maatstaven en niet op de regionale aandelen.

De verdeling volgt uit de gehanteerde aannames. Op grond van het op dit moment bij de Raad beschikbare inzicht in de relatieve zwaarte van de problematiek, geven de uitkomsten hem geen aanleiding de aannames ter discussie te stellen om zo tot een andere verdeling te komen. Bij de evaluatie van de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid moet ook gekeken worden naar de kostenfactoren van de verschillende onderdelen. Indien een overgangsregeling ter compensatie van het wegvallen van de incidentele SVO-gelden wenselijk is, dient deze zich te beperken tot maximaal twee jaar^[1].

2.

Uitgangspunten van de adviesaanvraag

Bij de beantwoording van de adviesaanvraag heeft de Raad zich laten leiden door de volgende uitgangspunten zoals die in de adviesaanvraag besloten liggen.

- a. de middelen zijn bestemd voor de G25 uit het grote stedenbeleid
- b. de middelen vallen onder de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25

ad a.

Hiermee is aangegeven dat geen landelijk dekkende voorziening voor 24-uursopvang is beoogd. Het gaat primair om de opvang van mensen die in de genoemde steden overlast veroorzaken en hulp nodig hebben. De Raad erkent dat de problematiek van overlast veroorzakende mensen in de grote steden het grootst is. De centrumfunctie die grote steden hebben, heeft ook zijn werking op maatschappelijk marginalen. Door hun bevolkingsomvang oefenen zij een aantrekkingskracht uit op mensen die zich zoveel mogelijk aan het maatschappelijk verkeer willen onttrekken. Dit neemt niet weg dat ook in andere steden, maar wellicht ook op het platteland de wenselijkheid van deugdelijk werkende structuur voor 24-uursopvang wenselijk zou zijn. De Raad werpt dan ook de vraag op of 24-uursopvang niet gewoon een basisvoorziening behoort te zijn die landelijk dekkend aanwezig zou moeten zijn. In dat geval zou, rekening houdend met de specifieke kostenfactoren voor een 24-uursopvang, aangesloten kunnen worden bij de bestaande verdeelmodellen voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg en de daarbij gehanteerde lijst van centrumgemeenten. Voor het ontwikkelen van het nu gevraagde verdeelmodel heeft de Raad echter uw uitgangspunt aanvaard dat er geen landelijk dekkend netwerk wordt beoogd voor regionale programma's voor 24-uursopvang.

ad b.

Gelet op de wenselijkheid om binnen het Gsb-beleid te komen tot een integratie van middelen gericht op het vergroten van de leefbaarheid van de steden acht de Raad dit een logische en terechte keuze. Zoals de Raad in eerdere adviezen kenbaar heeft gemaakt, vindt verankering van het integrale beleid vooral plaats wanneer ook de verdeling is gebaseerd op één integrale verdeelsleutel[2]. De verdeelsleutel voor de 24-uursopvang maakt onderdeel uit van een bredere geldstroom met aangrenzende beleidsdoelen. De uiteindelijke besteding van de middelen behoeven gemeenten zich geen rekenschap te geven over het oorspronkelijke doel van de afzonderlijke onderdelen, zolang de besteding valt onder de brede doelstelling van de bijdrageregeling. Voor het ontwikkelen van een verdeelmodel betekent dit dat een redelijk globale verdeling van middelen volstaat om schijnexactheid te voorkomen.

3. De verdeling van de 24-uursopvang

Het uitgangspunt bij de verdeling van middelen behoort te zijn dat de inhoudelijk beoogde beleidsdoelstellingen zo goed mogelijk worden vertaald in kostenfactoren. Deze kostenfactoren dienen vervolgens te worden omgezet in objectieve verdeelmaatstaven. De doelstelling van de gelden voor de 24-uursopvang is, zoals in de adviesaanvraag omschreven, het scheppen van een sluitende 24-uursstructuur voor de opvang van mensen die overlast veroorzaken. Het gaat daarbij niet om het bieden van concrete opvang als wel het aanbieden van een structuur die de verantwoordelijkheid voor het bieden van een opvangplaats op zich neemt. Als oorzaken voor het ontbreken van een dergelijke opvang worden genoemd een tekort aan capaciteit voor laagdrempelige opvang als ook de sectorale invalshoek van betrokken partijen. Wat dit laatste betreft biedt het grote stedenbeleid een aangrijpingspunt om dit te doorbreken. Probleem bij het ontwikkelen van een verdeelmodel voor de 24-uursopvang is het ontbreken van een gedegen inzicht in de kostenstructuur. De verklaring hiervoor is dat, voor zover het op dit moment al wel bestaat, het te zeer verweven is met de reguliere maatschappelijke opvang en verslavingszorg om als aparte component daarvan te kunnen worden uitgelicht. Een ander deel van de verklaring is dat het nieuw beleid is. Dit betekent dat er op dit moment geen harde ijkpunten zijn waartegen de verdeling kan worden afgezet. In het Integraal Veiligheidsprogramma wordt een onderzoek aangekondigd dat een goed inzicht moet geven in de populatie van overlastgevendenden[3]. Mogelijk biedt dit nadere aanknopingspunten voor een objectief verdeelmodel. De Raad bepleit in ieder geval dat bij de evaluatie van het grote stedenbeleid en de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid ook aandacht wordt geschonken aan de inhoudelijke kostenfactoren van de verschillende onderdelen.

Voor de beantwoording van het verdeelvraagstuk heeft de Raad daarom aansluiting gezocht bij het verdeelvoorstel dat hij heeft ontwikkeld voor de maatschappelijke opvang en verslavingszorg[4]. De wens daartoe ligt ook indirect in de adviesaanvraag verscholen.

De Raad heeft daarbij geen beleidsinhoudelijke onderbouwing aangetroffen die een afwijkende verdeling van de kostenfactoren voor de 24-uursopvang zouden rechtvaardigen.

Stap 1: Vereenvoudiging model

Het verdeelmodel voor de maatschappelijke opvang en verslavingszorg gezamenlijk kent de volgende verdeling over de maatstaven:

44% via inwoners

27% via lage inkomens * klantenpotentieel regionaal

23% via jongeren * klantenpotentieel regionaal

6% via uitkeringsgerechtigden

Het aandeel van 6% van de uitkeringsgerechtigden binnen het beschikbare budget van f 15,9 mln acht de Raad te beperkt. Daarbij is deze factor binnen de G25 weinig discriminerend. Gelet op de samenhang met inwoners heeft de Raad er daarom voor gekozen het aandeel van de uitkeringsgerechtigden bij de inwoners op te tellen. Omwille van de eenvoud leidt dit tot de volgende verdeling over de maatstaven:

50% via inwoners

25% via lage inkomens * klantenpotentieel regionaal

25% via jongeren * klantenpotentieel regionaal

Stap 2: Omzetten van een regionaal naar stedelijk verdeelmodel

Voor de verdeling van de maatschappelijke opvang en verslavingszorg gelden de regionale aantallen van de desbetreffende maatstaven. Het ontwikkelen van programma's voor een 24-uursopvang is echter primair gericht op de grootstedelijke problemen en is zoals eerder al gesteld niet bedoeld om een landelijk dekkend netwerk te ontwikkelen. Niet alle G25 gemeenten gelden als centrumgemeente binnen de verdeling van de gelden voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg. Hengelo en Schiedam behoren niet tot de groep van centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg in hun regio. Maastricht is dat alleen voor de maatschappelijke opvang. Aan de andere kant komt een deel van de centrumgemeenten en daarmee de gehele regio, helemaal niet in aanmerking voor gelden voor de 24-uursopvang. Om de eenvoudige reden dat niet in elke regio een G25 gemeente is gelegen.

Toepassing van deze verdeling op de G25 levert het volgende beeld op (zie bijlage 1). De steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Maastricht, Hengelo en Schiedam krijgen een relatief hoger aandeel uit de verdeling voor de 24-uursopvang dan volgt uit hun aandeel op basis van het objectieve verdeelmodel voor de maatschappelijke opvang en verslavingszorg. Voor de eerste drie gemeenten ligt de oorzaak hierin dat deze centrumsteden binnen hun regio het zwaarste aandeel hebben in de factor klantenpotentieel. Anders geformuleerd: nu de regio niet meer de basis vormt maar de stad zelf, vallen bij deze steden relatief minder potentiële klanten weg dan bij de overige. Het relatieve voordeel voor de gemeente Maastricht ontstaat omdat zij binnen de verslavingszorg niet als centrumgemeente voor de regio geldt. Hengelo en Schiedam zijn

in het geheel niet als centrumgemeenten bij de verdeling van de middelen voor maatschappelijke en verslavingszorg aangewezen maar profiteren wel van de verdeling van middelen voor de 24-uursopvang binnen het GSB. Voor de besteding van de gelden voor het ontwikkelen van programma's voor 24-uursopvang is het zijn van centrumgemeente voor de maatschappelijke opvang en verslavingszorg ook geen voorwaarde.

Uit de gehanteerde aannames volgt dat Amsterdam (27,9%), Rotterdam (19,7%) en Den Haag (10,8%) samen ruim meer dan de helft van het beschikbare bedrag krijgen toebedeeld. De uitkomst veronderstelt dat in deze steden de behoefte aan 24-uursopvang relatief sterker is dan in de overige centrumsteden voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg. In hoeverre de uitkomst recht doet aan de (relatieve) behoefte aan 24-uursopvang in de G25 is zonder nader onderzoek niet te bepalen. De beoordeling van de uitkomst van het verdeelmodel geeft de Raad op grond van zijn huidige inzichten in de behoeften, geen aanleiding tot het ter discussie stellen van de gehanteerde aannames.

Stap 3: Overgangsmodel

Het hiervoor gepresenteerde model voor een structurele verdeling houdt geen rekening met het wegvallen van de SVO-component voor een aantal gemeenten. Hoewel het bij het beschikbare bedrag van f 15,9 mln in eerste aanleg gaat om extra gelden voor het creëren van 24-uursopvang is deze, blijkens de adviesaanvraag, ook bedoeld voor het compenseren van het verlies aan SVO-gelden. De doelstelling van de SVO-gelden loopt evenwel niet parallel met die van het treffen van voorzieningen voor de 24-uursopvang. De verdeling van de SVO-gelden kent daarbij een volstrekt willekeurig karakter en is niet te herleiden tot een objectieve verdeelmaatstaf.

De Raad heeft de uitkomst van het verdeelmodel voor de 24-uursopvang vergeleken met het huidige SVO-aandeel. Dit leidt ertoe dat acht van de G25 gemeenten op basis van het verdeelmodel voor de 24-uursopvang minder geld krijgen dan hun huidige SVO-deel. De Raad heeft daar, analoog aan de wijze waarop de minister van VWS de negatieve herverdeeleffecten bij het objectieve verdeelmodel voor de maatschappelijke opvang en verslavingszorg heeft opgevangen, de volgende oplossing voor bedacht. Gemeenten die op basis van het objectieve verdeelmodel voor de 24-uursopvang minder ontvangen dan hun SVO-aandeel krijgen gewoon het SVO-bedrag. Dit betekent dat acht gemeenten een correctie krijgen tot het SVO-bedrag. In totaal gaat het om een bedrag van f 1,8 mln dat deze gemeenten ontvangen boven op het bedrag van het objectieve verdeelmodel. In totaal krijgt deze groep gemeenten op basis van deze oplossing f 4,1 mln. De overige f 11,7 mln wordt verdeeld over de overige zeventien gemeenten op basis van het objectieve verdeelmodel (zie bijlage 2).

De Raad acht deze verdeling voor een korte overgangperiode te rechtvaardigen maar niet als structurele verdeling, omdat dit te zeer afbreuk doet aan het objectieve verdeelmodel. Bij handhaving van de compensatie zouden gemeenten gecompenseerd blijven voor het verlies van gelden die met een andere beleidsdoelstelling zijn gegeven. Een ander argument voor een korte overgangperiode is het geringe bedrag waar het hier binnen het

totale budget van de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25 omgaat, namelijk

f 1,8 mln op een totaalbedrag van f 170 mln. De Raad meent dat ruim binnen de looptijd van de Bijdrageregeling tot en met 2003 de structurele verdeling moet kunnen worden bereikt. Een afbouw in één of hooguit twee jaar lijkt daarom redelijk.

4. Samenhang advies met andere rijksregelingen

Naast het verdeelvraagstuk over de 24-uursopvang merkt de Raad nog het volgende op. In de regelingen voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg, zoals die door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in het leven zijn geroepen zijn 41 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang aangewezen en voor verslavingszorg 33 gemeenten.[\[5\]](#) Aanvullend daarop ontvangen de gsb-gemeenten nu gelden voor de 24-uursopvang die via de Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid lopen. Een soortgelijke situatie doet zich voor op het terrein van het voortijdig schoolverlaten. Daar is naast een landelijk dekkende regionale voorziening die via 39 contactgemeenten loopt apart geld beschikbaar gekomen voor de risicjongeren in de gsb-gemeenten[\[6\]](#). De Raad signaleert hier dat vier verdelingen over verschillende groepen van gemeenten op sterk aanpalende beleidsterreinen voor de gemeenten worden gehanteerd. Het lijkt erop dat de gemeenten de coördinatievragen moeten oplossen, die door de verschillende regelgevingen vanuit het Rijk zijn ontstaan. Daarbij constateert hij een spanning tussen een landelijk dekkend voorzieningenniveau en de extra noodzakelijke aandacht binnen het grote stedenbeleid voor bepaalde aspecten van zorg. De Raad zal in een later stadium uitspraken doen over mogelijke oplossingen, wellicht in het decentralisatie-advies dat volgend jaar in samenspraak met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) wordt uitgebracht. In zijn advies over het voortijdig schoolverlaten heeft de Raad ook op dit punt gewezen[\[7\]](#).

Een afschrift van dit advies is aan de minister van VWS gezonden.

A.G.M. van de Vondervoort, vice voorzitter

M.P.H. van Haeften, secretaris

-
- [1] SVO staat voor Stuurgroep Vermindering Overlast
- [2] Advies over voortijdig schoolverlaten van 25 oktober 1999, Rfv /1999055806A-003.
- [3] Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 8 juni 1999, TK 26 604, nr. 1, blz. 38.
- [4] Advies over specifieke uitkeringen vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingszorg van 28 december 1998, Rfv 07.30/001.024.
- [5] Brief van de ministers voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Grote Steden en Integratiebeleid, van 22 september 1999, TK 25 682 / 25 682.
- [6] Advies over voortijdig schoolverlaten van 25 oktober 1999, Rfv /1999055806A-003.
- [7] Idem.