

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,
mevrouw dr. E. Borst-Eilers
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Een	GVM/Vz/2109630	Rfv2000/U92339	19 oktober 2000
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
G. van Nijendaal	55807A-038	070-4267246	
Onderwerp			
Advies samenvoeging specifieke uitkeringen			

Geachte mevrouw Borst-Eilers,

1. Inleiding

U hebt de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd enkele berekeningen uit te voeren ten behoeve van de samenvoeging per 2001 van de huidige specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid.[\[1\]](#) De Raad voldoet volgaarne aan uw verzoek. De Raad wil daarbij enkele opmerkingen maken die bij de uitvoering van uw beleid van belang zijn.

De huidige twee specifieke uitkeringen kennen een verschillende lijst van centrumgemeenten, die het beleid en de uitvoering voor een bepaald gebied voor hun rekening nemen. Het samenvoegen van beide specifieke uitkeringen betekent dat er één lijst van centrumgemeenten moet komen. U kiest ervoor de centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang vanaf 2001 te belasten met de uitvoering van de regeling nieuwe stijl. Concreet betekent dit dat u de 9 centrumgemeenten die nu alleen maatschappelijke opvang als taak hebben, ook het verslavingsbeleid wil laten uitvoeren. Daardoor zullen 7 centrumgemeenten een deel van hun verzorgingsgebied voor verslavingsbeleid kwijtraken.[\[2\]](#)

Vanwege het belang van de keuze van centrumgemeenten voor het goed functioneren

van ons bestuurlijk bestel ontvangt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een afschrift van dit advies.

2.

Samenvatting

De Raad heeft op verzoek van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de huidige budgetten voor verslavingsbeleid voor zeven centrumgemeenten op basis van zijn advies uit december 1998 gesplitst. Daarmee zijn de negen centrumgemeenten die alleen voor maatschappelijke opvang verantwoordelijk waren vanaf 2001 ook belast met verslavingsbeleid. Aangezien de gebiedsindeling voor beide specifieke uitkeringen dan gelijk is, kunnen de specifiek uitkeringen worden samengevoegd. De Raad vindt samenvoeging een goede zaak, want het bevordert integraal beleid bij de lokale overheid. De Raad ziet er vanaf een oordeel te geven over de feitelijke uitbreiding van het aantal centrumgemeenten voor verslavingsbeleid. Hij herhaalt slechts, hetgeen hij samen met de Raad voor het openbaar bestuur in het decentralisatieadvies heeft opgemerkt dat het hanteren van allerlei lijstjes met centrumgemeenten die onderling afwijken terwijl het gaat om belendende taakvelden leidt tot inefficiency en onnodige bestuurlijke drukte.

De Raad wijst erop dat het niet dynamisch toepassen van zijn uitkeringsmodel, maar een jaarlijkse evenredige aanpassing, ertoe zal leiden dat bijvoorbeeld groeikernen er relatief op achteruit zullen gaan. Ook zal bij een gemeentelijke herindeling die tot nieuwe regiogrenzen leidt, ad hoc de verdeelsleutel moeten worden aangepast.

Het ontbreken van de dynamiek in de bepaling van de budgetten, betekent ook dat de historische scheefgroei gehandhaafd blijft. De Raad adviseert u na te gaan hoe groot de afwijkingen zijn tussen de feitelijke uitkeringen aan de centrumgemeenten/regio's ten opzichte van de uitkeringen als die gebaseerd zouden zijn op het samengevoegde model van de Raad met de (bevolking)gegevens van nu en of u deze afwijkingen wel of niet acceptabel vindt.

3.

Keuze centrumgemeenten

Maatwerk in decentralisatie

De Raad heeft samen met de Raad voor het openbaar bestuur recent het advies 'De kunst van het overlaten; Maatwerk in decentralisatie' uitgebracht.^[3] Daarin hebben de beide raden een passage opgenomen over de vraag wanneer gekozen kan worden voor selectieve decentralisatie. Voor de volledigheid volgt hierna de desbetreffende passage.

“...Als een bepaald probleem zich uitsluitend voordoet in een aantal gemeenten en beslissingen of keuzes van die gemeenten alleen gevolgen hebben voor burgers van andere gemeenten die een beroep doen op de desbetreffende voorziening omdat het hierbij gaat om individuele aanspraken van burgers (externe effecten alleen voorzover het individuele aanspraken betreft), kan worden gekozen voor selectieve decentralisatie. Daarmee wordt in dit verband bedoeld het door het Rijk selecteren van een aantal centrumgemeenten. Omdat slechts een *selectie van de gemeenten* de gedecentraliseerde taken ontvangt, is nog meer zorgvuldigheid vereist bij de toepassing dan bij gedifferentieerde decentralisatie. Deze vorm heeft inmiddels toepassing gevonden bij de Wet inkomensvoorziening kunstenaars en bij verschillende maatschappelijke opvangvoorzieningen. De Raden willen er in dit verband echter wel op wijzen dat toepassing van deze vorm van decentralisatie pas echt effectief is indien bij het toekennen van de status van centrumgemeente met onderscheid en met verstand te werk wordt gegaan. Het hanteren van allerlei lijstjes met centrumgemeenten die onderling afwijken terwijl het gaat om belerende taakvelden leidt tot inefficiency en onnodige bestuurlijke drukte. In zijn advies over de 24-uursopvang heeft de Rfv gewezen op enkele regelingen van het departement van VWS die in de praktijk tot bijna onwerkbaar situaties aanleiding geven. Hier ligt uiteraard een primaire verantwoordelijkheid voor het desbetreffende vakdepartement zelf en in tweede instantie voor het departement van BZK dat toezicht dient te houden op het goed functioneren van ons bestuurlijk bestel...”

De Raad constateert dat zijn wens voor meer samenhang in specifieke uitkeringen op aanpalende beleidsterreinen en zo mogelijk zelfs samenvoeging in dit geval door u wordt gehonoreerd. Hij hoopt daarbij dat het kabinet de hiervoor aangehaalde aanbeveling uit het decentralisatieadvies ter harte neemt.

Meer centrumgemeenten verslavingsbeleid

In zijn advies van december 1998 heeft de Raad binnen de door u gestelde randvoorwaarden betreffende de aantallen centrumgemeenten en de spreiding daarvan over het land, objectief en zorgvuldig twee lijsten van centrumgemeenten voorgesteld voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid.^[4] Daarna hebben achtereenvolgens u (Ede toegevoegd en Bergen op Zoom in plaats van Roosendaal) en de Tweede Kamer (Doetinchem en Den Helder toegevoegd) enkele wijzigingen aangebracht. Uiteindelijk zijn er nu 43 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en 34 voor verslavingsbeleid. Alle centrumgemeenten voor verslavingsbeleid zijn dat ook voor maatschappelijke opvang. 7 centrumgemeenten voor verslavingsbeleid bedienen een grotere regio dan voor maatschappelijke opvang.

U kiest ervoor alleen de bestaande centrumgemeenten in de discussie te betrekken. Dit betekent dat er in extremis twee mogelijkheden zijn:

- 43 centrumgemeenten conform maatschappelijke opvang
- 34 centrumgemeenten conform verslavingsbeleid.

In het licht van de in de vorige paragraaf aangehaald passage uit het decentralisatieadvies vindt de Raad het nu niet op zijn weg liggen nader in te gaan op uw voornemen het aantal centrumgemeenten voor verslavingsbeleid in feite uit te breiden. Hij constateert wel dat een wens van de vorige staatssecretaris uit beeld raakt. In de adviesaanvraag van 11 juni 1998 stelde zij dat voor verslavingsbeleid "...niet wordt gestreefd naar een grote uitbreiding van het aantal centrumgemeenten."^[5] Door het toepassen van de door de staatssecretaris gestelde criteria kwam de Raad in zijn advies uit op 33 centrumgemeenten voor verslavingsbeleid in plaats van de toen bestaande 26. Vervolgens werd het aantal 34, omdat de Tweede Kamer niet akkoord ging met het vervallen van Den Helder. Nu kiest u ervoor dat 43 centrumgemeenten verslavingsbeleid gaan uitvoeren; dus veel meer dan de oorspronkelijke 26. Dit is blijkbaar de prijs voor het samenvoegen van de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid.

4. Gevraagde berekeningen op basis van 43 centrumgemeenten

U wilt zo min mogelijk veranderingen in de reeds bekende budgetten voor de diverse centrumgemeenten. U wilt dan ook niet het model voor verslavingsbeleid voor het gehele land herberekenen. De uitkeringen in 2000 aan de huidige 34 centrumgemeenten voor verslavingsbeleid zijn bekend. Als er in een regio niets verandert, verandert ook het bedrag niet. Als een regio gesplitst wordt, wordt de uitkering gesplitst. De Raad vindt dit logisch. De Raad heeft daarom het model zoals in het advies van de Raad van 28 december 1998 is verwoord, toegepast als een verhoudingsmodel. Het totaalbedrag voor 2 (of 3) nieuwe regio's of centrumgemeenten is immers bekend. Het model bepaalt de verhouding tussen die 2 (of 3) regio's of centrumgemeenten. Dit leidt op basis van de budgetten voor 2000 tot de volgende bedragen voor verslavingsbeleid:

Huidige centrumgemeente verslavingsbeleid	Nieuwe uitkering in miljoenen guldens	Nieuwe centrumgemeente verslavingsbeleid	Nieuwe uitkering in miljoenen guldens
Breda	2,752	Bergen op Zoom	1,132
Arnhem	4,287	Ede	1,555
Eindhoven	4,589	Doetinchem	1,886
Heerlen	2,472	Helmond	1,148
Den Bosch	1,504	Maastricht	3,954
Zaanstad	1,685	Oss	1,376
Rotterdam	13,374	Purmerend	1,049
		Spijkensisse	2,217
		Vlaardingen	1,377

De uitgebreide berekeningen zijn als bijlage bijgevoegd.

4.

Enkele opmerkingen van de Raad

De Raad veroorlooft zich enkele opmerkingen die volgens hem de uitvoering van het beleid ten goede zullen komen.

Rfv-advies niet dynamisch toegepast

U hebt het advies van de Raad van december 1998 gebruikt voor een nieuwe indeling in regio's met bijbehorende centrumgemeenten plus de uitkering aan die centrumgemeenten. Het uitkeringsmodel van de Raad kan dynamisch worden toegepast, hetgeen de Raad ook aanbeveelt. Dit houdt in dat jaarlijks de uitkering aan de regio's wordt berekend op basis van nieuwe bevolkingsgegevens enz. Ook gemeentelijke herindelingen kunnen dan worden verwerkt in de berekeningen, ofschoon dan wel steeds bepaald moet worden of de regiogrenzen gehandhaafd blijven of worden aangepast. Daarnaast zullen snel groeiende gemeenten en regio's, zoals Almere, bij een dynamische toepassing van het model hun uitkering relatief zien stijgen.

U hebt echter besloten het model alleen voor het eerste jaar te gebruiken. Vervolgens worden de budgetten jaarlijks evenredig aangepast. Dit betekent dat bijvoorbeeld groeikernen relatief achteruit zullen gaan. Dit zal ongetwijfeld na verloop van tijd problemen opleveren. Ook zal bij een gemeentelijke herindeling die tot nieuwe regiogrenzen leidt, ad hoc de verdeelsleutel moeten worden aangepast.

Het ontbreken van de dynamiek in de bepaling van de budgetten, betekent ook dat de historische scheefgroei gehandhaafd blijft. Immers, regio's mochten er bij de herziening niet op achteruit gaan. De Raad adviseert u na de samenvoeging van de twee specifieke uitkeringen na te gaan hoe groot de afwijkingen zijn tussen de feitelijke uitkeringen aan de centrumgemeenten/regio's ten opzichte van de uitkeringen als die gebaseerd zouden zijn op het samengevoegde model van de Raad met de (bevolking)gegevens van nu. Indien u dan van mening bent dat deze afwijkingen zouden moeten verdwijnen, dient u de vraag te beantwoorden in welk tempo en onder welke randvoorwaarden de afwijkingen ongedaan kunnen worden gemaakt.

Herindeling Twente

De Raad heeft de voor 2001 op stapel staande herindelingen doorgenomen en geconstateerd dat er één knelpunt ontstaat, namelijk de samenvoeging van Holten, Rijssen en Markelo. Holten behoort nu tot de regio Deventer als onderdeel van de WZV-regio Stedendriehoek; Rijssen tot de regio Almelo als onderdeel van de WZV-regio Twente en Markelo tot de regio Enschede (eveneens Twente). U zult zelf moeten bepalen tot welke WZV-regio en vervolgens tot welk deelgebied daarbinnen de nieuwe gefuseerde gemeente

gaat behoren. Daarna kan de herberekening voor de regio's Deventer, Almelo en Enschede plaatsvinden.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

de heer M.P.H. van Haften, secretaris

Afschrift aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

[1] Samenvoeging specifieke uitkeringen, adviesaanvraag van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, kenmerk GVM/Vz/2109630 van 19 september 2000. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel tot samenvoeging op 5 oktober 2000 aanvaard.

[2] Het verslavingsbeleid in de regio Rotterdam zal in drie kleinere gebieden worden uitgevoerd met Spijkenisse en Vlaardingen als nieuwe centrumgemeenten. Ook de regio Arnhem wordt in drieën verdeeld met Ede en Doetinchem als nieuwe centrumgemeenten. Daarom zullen slechts 7 en geen 9 bestaande centrumgemeenten die nu beide regelingen uitvoeren, een deel van hun gebied kwijtraken.

[3] De kunst van het overlaten, Maatwerk in decentralisatie; Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen; september 2000.

[4] Advies specifieke uitkeringen vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingszorg; Rfv07.30/001.024 van 28 december 1998.

[5] Adviesaanvraag van de staatssecretaris van VWS over MO/VZ/VO; kenmerk GVM/MO/983037 van 11 juni 1998.