

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

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
1	GVM/Vz/213022	Rfv2001/U60507	16 maart 2001
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van Nijendaal	55807A-042	070-4267246	
Onderwerp			
Verdeling extra budget maatschappelijke opvang			

Geachte mevrouw Borst-Eilers,

U heeft de Raad voor de financiële verhoudingen een tweeledige adviesaanvraag voorgelegd. In de eerste plaats vraagt u de Raad advies over de verdeling van een extra budget van f 14,3 mln voor de maatschappelijke opvang. De tweede vraag betreft het dynamisch maken van het uitkeringsmodel. Hierbij geeft de Raad u antwoord op beide vragen.

### **Samenvatting**

*De Raad plaatst kanttekeningen bij de zijns inziens ongelukkige samenloop van de twee afzonderlijke geldstromen die beide voor een deel zijn ingegeven door de wens een 24-uursopvang te realiseren. Binnen de huidige verdeling voor maatschappelijke opvang ziet hij geen mogelijkheden rekening te houden met de gelden die eerder in het kader van de bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25 over de gemeenten binnen het grotestedenbeleid zijn verdeeld.<sup>[1]</sup> De Raad stelt op grond van praktische overwegingen voor de verdeling van het extra budget voor maatschappelijke opvang op basis van de objectieve verdeelsleutel en de actuele waarden te doen plaatsvinden. Dus niet naar rato van de huidige verdeling. De uitkomst is in de bijlage bijgevoegd.*

*Aan het dynamiseren van het verdeelmodel zijn drie aspecten te onderkennen:*

- a) de verdeling op basis van actuele gegevens per regio;*
- b) het verminderen van het historisch aandeel;*
- c) het goed kunnen verwerken van wijzigingen in de regio-indelingen en gemeentegrenzen.*

*Voor het dynamiseren van het model bepleit de Raad in elk geval steeds uit te gaan van actuele basisgegevens voor de verdeling. Verder bepleit hij om vanaf 2002 eerst het totale beschikbare budget voor zowel maatschappelijke opvang als verslavingsbeleid te verdelen op basis van de actuele gegevens en de verdeling van 2001 te gebruiken als een historische drempel. Aangezien door de huidige opzet van het verdeelmodel er ongewenste effecten kunnen optreden als gevolg gemeentelijke herindelingen en wijzigingen in de samenstelling van de regio's vereist het verdeelmodel op termijn aanpassing. Gelet ook op de samenloop met de gelden binnen het grotestedenbeleid voor de 24-uursopvang stelt de Raad voor om vanaf 2004, als deze regeling ophoudt, met een schone lei te beginnen en het verdeelmodel*

*minder gevoelig te maken voor deze ongewenste effecten. In de afweging kan dan ook de rechtvaardiging van de hogere vaste bedragen voor sommige regio's worden betrokken.*

## **1. Achtergronden**

In 1998 heeft de Raad voor u ministerie een objectief uitkeringsmodel voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg ontwikkeld.<sup>[2]</sup> Het door de Raad ontwikkelde model is tot stand gekomen op basis van door uw ministerie geformuleerde uitgangspunten en gegevens. Het door de Raad ontwikkelde verdeelmodel voor maatschappelijke opvang en verslaafdenzorg is door u in hoofdlijnen overgenomen. De uitkeringssystematiek is evenwel niet onverkort toegepast. Door het beschikbaar komen van een extra budget van f 34 mln zijn destijds negatieve herverdeeleffecten uitgesloten. Indien de uitkomst van het objectieve verdeelmodel lager uitpakte dan het historische budget dan behield de regio het historisch bepaalde budget. Geen van de centrumgemeenten ging er zo op achteruit. Verder is besloten het model alleen voor het eerste jaar te gebruiken. Vervolgens worden de budgetten jaarlijks naar rato aangepast.

Na het opstellen van het objectieve verdeelmodel heeft er een aantal wijzigingen in de lijst met centrumgemeenten plaatsgevonden. Zo zijn door toedoen van de Tweede Kamer Doetinchem en Den Helder aan de lijst met centrumgemeenten toegevoegd, en onlangs heeft de Raad geadviseerd over het samenvoegen van de uitkeringen van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid waardoor elke centrumgemeente zowel het regiobudget voor zowel maatschappelijke opvang als verslavingszorg ontvangt.<sup>[3]</sup> Maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid kennen nog wel beide hun eigen uitkeringssystematiek maar gelden wel als een budget.

## **2. Kanttekeningen bij het huidige model**

Het niet dynamisch toepassen van het verdeelmodel heeft ongewenste gevolgen. Groeikernen gaan er na verloop van tijd relatief op achteruit. Het ontbreken van dynamiek in de bepaling van de budgetten, betekent ook dat de historische verdeling voor een belangrijk deel gehandhaafd blijft. Immers het historisch bepaalde aandeel om te voorkomen dat regio's er bij de herziening op achteruit zouden gaan, groeit gewoon mee met de beschikbare middelen. Ook zal bij een gemeentelijke herindeling die tot nieuwe regiogrenzen leidt, ad hoc de verdeelsleutel moeten worden aangepast. Na verloop van tijd zal dit problemen opleveren.

De Raad heeft in zijn onlangs uitgebrachte advies over de samenvoeging van de twee specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang en verslavingszorg gepleit voor het dynamisch toepassen van het verdeelmodel. Dit houdt in dat jaarlijks de uitkering aan de regio's wordt berekend op basis van nieuwe bevolkingsgegevens, enz. Ook gemeentelijke herindelingen kunnen dan in de berekeningen worden verwerkt, 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.

In zijn advies van 1998 heeft de Raad eveneens op basis van de door u aangereikte criteria de lijst van centrumgemeenten geconstrueerd. De thans geldende lijst wijkt daarvan af. Door die wijzigingen in de samenstelling van de lijst van centrumgemeenten is een goed zicht op de

feitelijke werking van het uitkeringsmodel vertroebeld. Aanpassingen zijn steeds doorgevoerd binnen de bestaande budgetverhoudingen tussen de regio's. In hoeverre de uitkomst van het budget per centrumgemeente wordt bepaald door het historisch budget of de werking van het verdeelmodel blijft schimmig.

In datzelfde advies adviseert de Raad daarom na te gaan hoe groot de afwijkingen zijn tussen de feitelijke uitkeringen aan de centrumgemeenten en de uitkeringen zoals die zouden voortvloeien uit het verdeelmodel van de Raad. Dit op basis van de (bevolkings)gegevens van nu. Indien de conclusie daarvan is dat deze afwijkingen zouden moeten verdwijnen, in dat geval resteert de vraag in welk tempo en onder welke randvoorwaarden de afwijkingen ongedaan kunnen worden gemaakt.

### **3.**

#### **De verdeling van het extra budget**

##### **3.1**

###### **Vooraf**

Gevraagd wordt hoe de verdeling van een extra budget voor maatschappelijke opvang over de verschillende centrumgemeenten zal uitpakken. Deze vraag betreft ogenschijnlijk een louter technische verdeelvraag. De Raad meent dat aan deze vraag ook inhoudelijke aspecten kleven. Daarbij plaatst de Raad kanttekeningen bij de adviesaanvraag in het licht van de achtergrond van deze extra gelden die door toedoen van de Tweede Kamer beschikbaar zijn gekomen. De extra gelden zijn vooral ingegeven door de gevoelde noodzaak van 24-uursopvang. In het kader van het grotestedenbeleid zijn binnen het budget voor sociale integratie en veiligheid reeds extra gelden beschikbaar gesteld in het voorzien van 24-uursopvang. De Raad heeft in zijn advies destijds geconstateerd dat hiermee een scheidslijn wordt getrokken tussen de centrumgemeenten binnen het grotestedenbeleid en de overige regio's. De Raad gaf aan dat daarmee geen landelijk dekkend netwerk voor 24-uursopvang ontstaat. Het nu beschikbaar gekomen extra budget is mede ingeven door de wens ook in de overige gemeenten in deze voorziening te voorzien.

In de adviesaanvraag wordt echter geen directe link gelegd tussen het voorzien van in een 24-uursopvang en het extra budget. Er wordt slechts gevraagd een verdeelvoorstel te geven voor het extra budget voor maatschappelijke opvang. De Raad heeft de vraag opgevat als dat het te verdelen extra budget ten goede komt aan het reguliere budget voor maatschappelijke opvang. Binnen de objectieve verdeling voor het algemene budget is er echter geen basis rekening te houden met de gelden die de steden in het kader van het grotestedenbeleid reeds hebben ontvangen. Feitelijk betekent dit dat de centrumgemeenten die tevens deel uitmaken van het grotestedenbeleid nu uit twee verschillende regelingen geld ontvangen voor hetzelfde doel. Dit komt de door de regering bepleite transparantie van geldstromen niet ten goede. De Raad acht deze constructie een minder geslaagde consequentie van het grotestedenbeleid. Daarmee wordt de winst van meer samenhang in de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid weer deels teniet gedaan.[\[4\]](#)

Een ander punt betreft de regio-indeling die door een aantal ad hoc-beslissingen niet altijd eenduidig is. De Raad dringt er bij deze op aan de regio-indeling en het daarbij behorende verzorgingsgebied eenduidig voor alle betrokken partijen vast te stellen

##### **3.2**

###### **Verdeling**

Een verdeling naar rato van de aandelen van de centrumgemeenten in het huidige budget voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg is naar de mening van de Raad, gelet op hetgeen

hij in paragraaf 2 heeft opgemerkt, geen wenselijke optie. De Raad bepleit daarom een verdeling op basis van het uitkeringsmodel voor maatschappelijk opvang gebruikmakend van de actuele gegevens.

Het voordeel hiervan is dat het uitgaat van het bestaande objectieve verdeelmodel dat de grondslag van de huidige verdeling vormt. Tevens wordt het budget verdeeld op basis van de actuele indicatoren. Het nadeel is wel dat het de bestaande ongelijkheid niet opheft maar deels in stand houdt en er feitelijk twee verdeelsystemen gaan ontstaan. Een voor het oude budget dat de statische verdeling geeft en een dynamisch deel voor de extra gelden. De Raad acht de nadelen niet opwegen tegen de voordelen. In de bijlage treft u de verdeling van de f 14,3 mln over de regio's aan.

#### **4.**

##### **Het dynamiseren van het model**

Bij het dynamiseren gaat het om de vraag hoe de verdeling te laten aansluiten op de kostenontwikkelingen per regio. Bij het verdeelmodel voor de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid zijn drie aspecten te onderkennen:

- a) de verdeling op basis van actuele gegevens per regio;
- b) het verminderen van het historisch aandeel;
- c) het goed kunnen verwerken van wijzigingen in de regio-indelingen en gemeentegrenzen.

##### **Ad a**

In zijn advies over de samenvoeging van de budgetten voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg heeft de Raad reeds aangegeven dat het dynamisch maken van de uitkering inhoudt dat de uitkering aan de regio's jaarlijks wordt berekend op basis van nieuwe bevolkingsgegevens, enz.

##### **Ad b**

De huidige verdeling over de regio's kenmerkt zich door een deels objectieve verdeelsleutel voor de grootste groep binnen de 43 centrumgemeenten. De andere centrumgemeenten ontvangen hun aandeel in het landelijk beschikbare budget op basis van de toen afgegeven garantie dat geen van de centrumgemeenten er op achteruit zou gaan

De zin van het hanteren van deze tweedeling verdwijnt in de loop der tijd. Er dient daarom naar een methode te worden gezocht om die de gegarandeerde vaste bedragen geleidelijk in het normale verdeelstelsel op te nemen. Het is daarvoor van belang om een eenduidig basisjaar te kiezen.

De budgetverdeling voor 2001 lijkt daarvoor de meest geschikte. Enerzijds omdat met de laatste aanpassingen de bestuurlijke vormgeving en de daarbij behorende lijst van centrumgemeenten vaststaat, anderzijds omdat dit het eerste jaar is waar alle 43 centrumgemeenten in principe in aanmerking komen voor zowel de budgetten voor maatschappelijke opvang als verslavingsbeleid.

Het voordeel van deze verdeelwijze is dat het dynamisch uitkeringsmodel op basis van actuele gegevens in eerste aanleg bepalend is. Een bijkomend voordeel is dat het historisch aandeel in de budgetverdeling terug zal lopen en er een objectievere grondslag voor de verdeling over de regio's ontstaat. De uitwerking kan dan op dezelfde wijze plaatsvinden als is geschied bij het honoreren van de SVO-gelden bij de verdeling van de gelden voor de 24-uursopvang bij de GSB-gemeenten.[\[5\]](#)

### **Ad c**

De verdeling van de budgetten over de regio's dient ongewenste effecten van gemeentelijke herindelingen, wijzigingen in de regiogrenzen voorkomen. Bij de nadere uitwerking voor een meer dynamische model is de Raad gestuit op het feit dat de opzet van het huidige verdeelmodel minder goed bestand is tegen wijzigingen in de gebiedsindelingen.

Het eerder door de Raad ontwikkelde verdeelmodel was gebaseerd op de toen geconstrueerde regio-indeling, de daarbij bestaande budgetverdeling en op basis van de door u gegeven richtlijnen. Uit voorafgaande blijkt dat intussen die indeling sterk is gewijzigd, zowel door beleidsmatige aanpassingen, maar ook door gemeentelijke herindelingen. Ook de feitelijke beschikbare budgetten per regio bleken te verschillen met de bekende budgetverdeling.

Bij de constructie van zijn model heeft de Raad destijds gestreefd de modeluitkomsten zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de toen bestaande historische verdeling. Dit alles om grote herverdeeleffecten te voorkomen. Verdeeltechnisch is dat zo opgepakt door op de totalen per regio de gewichten uit de formule zijn toe te passen. In plaats van op het niveau van elke gemeente afzonderlijk en deze vervolgens op te tellen per regio. Deze laatste wijze van doen is beter bestand tegen wijzigingen in de regionale indelingen en gemeentelijke herindelingen.

Een globale verkenning van de werking van het model op de huidige regio's doet vermoeden dat de uitkomsten van het model door een cumulatie ongewenste dynamische effecten over een reeks van jaren een minder passende verdeling geeft. Een dergelijke wijze van verdelen laat zich echter niet voor 2001 realiseren. Ook gelet op de opmerkingen onder b lijkt het de Raad niet passend om nu een geheel nieuw verdeelmodel te presenteren. Het model vereist wel op termijn aanpassing. In de tussentijdse periode kan het huidige model dynamisch worden toegepast zodat het verdeelprobleem wel beter hanteerbaar wordt.

### *Conclusie*

Voor de korte termijn beveelt de Raad op grond van praktische overwegingen aan het huidige model dynamisch toe te passen. Dat wil zeggen het bestaande objectieve verdeelmodel op basis van de actuele indicatoren en de huidige regio-indeling (zie bijlage). Dit voorkomt dat het model verder uit de pas gaat lopen. Verder stelt de Raad voor om vanaf 2004, als de bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25 afloopt, met een schone lei te beginnen. Dan kunnen ook deze gelden bij de verdeling worden meegenomen.

De opbouw van het verdeelmodel zou dan in overeenstemming met de opmerkingen onder c kunnen plaats vinden. In de afwegingen kunnen dan ook de verdeling van de gelden voor de 24-uursopvang aan de GSB-gemeenten als ook de rechtvaardiging van de hogere vaste bedragen voor sommige regio's worden betrokken.

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.

**Bijlage 1**

**Verdeling extra budget 14,3 mln maatschappelijke opvang**

<b>Regio</b>	<b>Percentage op oude manier</b>	<b>1430000*% per regio</b>
<b>Groningen</b>	4,32	617.408,63
<b>Leeuwarden</b>	4,01	573.790,82
<b>Emmen</b>	0,70	100.233,26
<b>Assen</b>	1,38	197.503,60
<b>Zwolle</b>	2,65	379.561,96
<b>Almelo</b>	1,01	143.833,42
<b>Enschede</b>	2,09	298.807,42
<b>Deventer</b>	1,00	143.630,42
<b>Apeldoorn</b>	1,15	164.718,79
<b>Arnhem</b>	2,25	321.082,36
<b>Ede</b>	0,80	114.280,93
<b>Doetinchem</b>	1,12	160.387,81

Nijmegen	2,67	382.303,83
Utrecht	5,02	717.755,24
Amersfoort	1,73	247.732,80
Almere	1,38	197.300,97
Hilversum	0,96	137.887,91
Den Helder	0,59	84.529,62
Alkmaar	0,98	139.530,55
Hoorn	0,72	102.635,04
Haarlem	1,92	274.261,93
Amsterdam	16,39	2.343.356,09
Zaanstad	0,65	92.436,07
Purmerend	0,50	71.837,99
Leiden	2,24	320.208,41
Den Haag	6,86	981.671,28
Delft	0,97	139.313,41
Gouda	0,80	114.474,55
Rotterdam	10,77	1.539.632,70
Vlaardingen	0,70	100.277,65
Spijkensisse	1,02	146.568,99
Dordrecht	1,67	238.554,17
Vlissingen	1,71	245.120,49
Bergen op Zoom	1,09	155.331,29
Breda	1,89	270.060,10
Tilburg	2,21	316.361,51
Den Bosch	1,38	197.022,74
Oss	1,34	192.171,72
Eindhoven	3,08	439.922,38
Helmond	0,84	120.131,43
<b>Regio</b>	<b>Percentage op oude manier</b>	<b>1430000*% per regio</b>
Venlo	1,03	146.915,78
Roermond	0,89	126.893,75
Heerlen	1,45	207.096,85
Maastricht	2,07	295.463,32
<b>Totaal</b>	<b>100,00</b>	<b>14.300.000,00</b>

- [2] Advies van 28 december 1998 aan de staatssecretaris van VWS over de specifieke uitkeringen vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingszorg, Rfv 07.30/001.024.
- [3] Advies van 19 oktober 2000 aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de samenvoeging specifieke uitkeringen Rfv2000/U92339.
- [4] Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord, Een nadere uitwerking van de verantwoordelijkheden bij specifieke uitkeringen, Raad voor de financiële verhoudingen, december 2000.
- [5] SVO staat voor Stuurgroep Vermindering Overlast.