

De staatssecretaris van Volksgezondheid
Welzijn en Sport,
Mevrouw drs. C.I.J.M Ross-van Dorp,
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
1	GVM	Rfv2005059617	27 juli 2005
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
H. Tanja	55807A-056	070-426 7234	
G.A. van Nijendaal		070-426 7232	
Onderwerp			
Evaluatie verdeling maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang			

Geachte mevrouw Ross-van Dorp,

In uw brief van 20 december 2004 nodigt u de Raad voor de financiële verhoudingen uit advies uit te brengen over mogelijke aanpassingen van het huidige verdeelsysteem voor de uitkeringen maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid (MO/VB) en vrouwenopvang (VO). Doelstelling is vast te stellen of de huidige verdeling voldoende recht doet aan de aard en de omvang van de opgaven waarvoor de centrumgemeenten zich gesteld zien. In dit advies doet de Raad een uitspraak over de bestuurlijke randvoorwaarden waaraan naar zijn oordeel moet zijn voldaan voordat een gefundeerd oordeel over de wenselijkheid van een wijziging van de verdeelsystematiek mogelijk is. Het is aan u om op basis van dit advies, al dan niet na overleg met de betrokken partijen, te komen tot duidelijke bestuurlijke afspraken over aard en omvang van de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

Samenvatting

Sinds de ontwikkeling van de verdeelsystematiek voor de maatschappelijke opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang in 1998 heeft zich een groot aantal ontwikkelingen voorgedaan. Zo is de verdeling bij de inwerkingtreding al aangepast, is de groep centrumgemeenten gewijzigd, zijn er extra budgetten toegevoegd, enzovoort, enzovoort. Ook de maatschappelijke ontwikkelingen hebben niet stilgestaan te denken valt aan de toegenomen aandacht voor overlastbestrijding, de vermaatschappelijking van de zorg en aan de modernisering van de zorg. De druk op de maatschappelijke opvang is de afgelopen zes jaar onmiskenbaar groter geworden. Nagenoeg alle centrumgemeenten achten verhoging van de budgetten maatschappelijke opvang en vrouwenopvang daarom wenselijk. Dit is een relevante constatering maar doet niet af aan het uitgangspunt van een rechtvaardige verdeling.

Het is de vraag of de huidige verdeling, in het licht van die ontwikkelingen, nog voldoende actueel is. De verschillen in de mate waarin centrumgemeenten uit eigen middelen bijdragen aan de kosten voor maatschappelijke opvang zou daarvoor een indicatie kunnen zijn. Ook de veronderstelling van de G4 dat hun aandeel in de sociale pijler van het grote stedenbeleid relatief achterblijft bij hun aandeel in de andere pijlers ('fysiek' en 'economie') voedt die gedachte. Andere centrumgemeenten vergelijken hun aandeel in de objectieve verdeling met de werkelijke uitkomst en constateren dat zij onderbedeeld worden. Ook in de vergelijking met andere 'vergelijkbare' centrumgemeenten voelen sommige gemeenten zich soms tekort gedaan omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke regionale omstandigheden.

De Raad is gevraagd een advies op te stellen over mogelijke aanpassingen van het huidige verdeelsysteem voor de uitkeringen MO/VB en VO . De eerst stap in dit proces is het leggen van een relatie met de aard en de omvang van de opgaven waar de centrumgemeenten voor staan, de besteding van de uitkering, de doelstellingen en doelgroepen van de uitkering, het verzorgingsgebied van de centrumgemeente e.d. Doelstelling is een basis te creëren waarin de uitgangspunten voor de aanpassing van de verdeelsystematiek worden vastgelegd. Een vervolgstap zou er kunnen bestaan uit het aanpassen van de verdeling.

In dit advies gaat de Raad in op de bestuurlijke en methodologische uitgangspunten die duidelijk dienen te zijn voordat uitwerking kan worden gegeven aan de aanpassing van de verdeling van middelen.

Afbakening maatschappelijke opvang

Voor het bepalen van de aard en de omvang van de opgaven waar de centrumgemeenten voor staan, is het van belang dat er eenduidig beeld bestaat over wat onder maatschappelijke opvang moet worden verstaan (crisisopvang of tijdelijke opvang, smalle of brede definitie e.d.). Dit is ook van belang voor de beantwoording van de vraag welke kosten de specifieke uitkering voor de maatschappelijke opvang dekt. In de huidige situatie blijkt er ook geen eenduidigheid te bestaan over de vraag in hoeverre de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang een kostendekkend karakter hebben. Het verdient aanbeveling de uitgangspunten voor de taken, bevoegdheden en (budgettaire) verantwoordelijkheden van zowel Rijk, centrumgemeenten als regiogemeenten duidelijk vast te leggen. De Raad beveelt aan om in wet- en regelgeving duidelijk te maken voor welke onderdelen van de maatschappelijke opvang de centrumgemeenten en regiogemeenten verantwoordelijk zijn.

Daarnaast meent de Raad dat winst valt te behalen indien centrumgemeenten zich actiever opstellen richting regiogemeenten. De landelijke toegankelijkheid is een belangrijk uitgangspunt voor de voorzieningen. Dit laat echter onverlet dat ook op de gemeente waarin de cliënt woonachtig was een verantwoordelijkheid rust. De Raad is ook van

oordeel dat een betere afstemming en samenwerking tussen de regio indeling voor de maatschappelijke opvang en de regionale indeling van de AWBZ gewenst is.

Verdeelsystematiek

De Raad constateert dat de verschillende groepen van centrumgemeenten (G4, G27 en overige) als groep ieder een andere positie innemen over de noodzaak en wenselijkheid van een herverdeling van middelen. De onderlinge verschillen binnen de onderscheiden groepen zijn echter in veel opzichten groter zijn dan tussen de groepen. Het is een misvatting te denken dat het qua kenmerken en problemen om homogene groepen gaat.

De Raad constateert dat de G4 aanzienlijk meer uit eigen middelen bijdragen aan de maatschappelijke opvang dan de overige centrumgemeenten. De Raad tekent daarbij aan dat er ook grote onderlinge verschillen tussen de individuele gemeenten zijn. Deze verschillen geven aanleiding te veronderstellen dat de huidige verdeling onvoldoende recht doet aan de regionale behoeften aan middelen voor de maatschappelijke opvang. De mate van scheefheid van de verdeling is echter op grond van de kwantitatieve beschikbare gegevens niet goed objectief vast te stellen, mede omdat niet duidelijk is in hoeverre er sprake is van eigen beleid. Daarvoor is, naast goede bestuurlijke uitgangspunten, een objectieve, uniform toepasbare vergelijkingsbasis nodig. De Raad adviseert dan ook eerst duidelijkheid te scheppen over de bestuurlijke en methodologische uitgangspunten die ten grondslag moeten liggen aan de verdeling.

Benaderingen behoefteverschillen

Als mogelijke benaderingen voor het ramen van de relatieve behoefteverschillen schetst de Raad de volgende opties.

Een eerste optie is een analyse op basis van gemeentelijke uitgaven (en prestaties) op het gebied van de maatschappelijke opvang. Voorwaarde voor deze benadering is een goede afbakening en definiëring van de uitgaven en bekostigingsbronnen voor de maatschappelijke opvang.

Deze benadering kan eventueel ook worden toegepast voor een meer integrale benadering van de maatschappelijke opvang. Een dergelijke benadering heeft als voordeel dat de uitgaven en prestaties voor de maatschappelijke opvang in hun samenhang worden beoordeeld met de inspanningen op de overige gebieden in de keten (jeugdzorg, welzijn, reclassering e.d.). De vooronderstelling hierbij is dat als de gemeente meer aandacht besteedt aan preventie (herstel), de druk op de maatschappelijke opvang zal afnemen en andersom. Nadeel van deze optie is wel dat de benadering gecompliceerd is en daardoor minder transparant.

Een alternatieve benadering is de verdeling te baseren op de omvang en de zwaarte van de problematiek van de cliënten. Hoewel de Raad niet uitsluit dat de verdeling verbetert als

met de zwaarte van de problematiek rekening wordt gehouden, is hij er nog niet van overtuigd of de extra inspanning,, wel opweegt tegen de veronderstelde verbetering. Dit omdat de eenduidige informatie (nog) niet voorhanden is.

Een andere benadering zou kunnen zijn om eerst de verdere ontwikkelingen op het gebied van de WMO af te wachten. Gelet op de inhoudelijke samenhang met onder andere de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) die ook onderdeel gaat uitmaken van de WMO, heeft de Raad een zekere voorkeur voor deze benadering. Dit zou uiteindelijk moeten leiden tot één verdeelmodel dat betrekking heeft op het totale WMO-budget in plaats verschillende verdeelmodellen voor de afzonderlijke onderdelen waaruit het WMO budget is opgebouwd.

De Raad stelt vast dat de geschetste opties niet direct leiden tot een wijziging van de verdeling. Indien voor de korte termijn een bijdrage aan de leniging van de meest knellende uitkomsten wenselijk wordt geacht, dan geeft de Raad in overweging het huidige verdeelmodel op een enkel onderdeel te wijzigen. Zo zouden voorzieningen met een landelijk (bovenregionaal) karakter buiten het verdeelmodel kunnen worden geplaatst. Voor de overige historische voorzieningen zou de bekostiging zo spoedig mogelijk kunnen worden afgebouwd. De daardoor vrijvallende middelen zouden bij de totale budgetverdeling kunnen worden betrokken of zouden meer specifiek kunnen worden ingezet ten behoeve van de hardnekkige problematiek maatschappelijke opvang bij de G4.

Een andere optie is de WZV-regio onverkort te handhaven en één centrumgemeente aan te wijzen per regio. Dit hoeft niet ten koste te gaan van de voorzieningen in de regio omdat de centrumgemeenten de bestaande voorzieningen kunnen blijven bekostigen.

Het is duidelijk dat een eventuele herverdeling ook gevolgen kan hebben voor de gemaakte prestatie afspraken in het kader van het grotestedenbeleid.

1. Inleiding

Aanleiding voor dit advies is het gevoel bij een aantal gemeenten dat de verdeling van de specifieke uitkering MO/VB onvoldoende recht doet aan de problemen van deze gemeenten. Het betreft vooral gemeenten die deel uitmaken van het G4-verband. Dit gevoel komt mede voort uit de constatering van de G4 dat hun aandeel in de sociale pijler van het grotestedenbeleid relatief achterblijft bij hun aandeel in de andere pijlers ('fysiek' en 'economie'). In het kader van het grotestedenbeleid is afgesproken dat onderzoek wordt gedaan naar de verdeelsleutel MO en dat uitkomsten uiterlijk bij de *midterm review* (2007) zullen worden verwerkt.¹

U stelt voor het advies in de volgende twee stappen uit te brengen:

¹ Nota 'Samenwerken aan de kracht van de stad', Actieplan Grotestedenbeleid 2002-2009

- het leggen van een relatie met de aard en de omvang van de opgaven waar de centrumgemeenten voor staan, de besteding van de uitkering, de doelstellingen en doelgroepen van de uitkering, het verzorgingsgebied van de centrumgemeente e.d. Doelstelling is een basis te creëren waarin de uitgangspunten voor de aanpassing van de verdeelsystematiek worden vastgelegd;
- indien uit de eerste stap zou blijken dat de G4 en/of andere typen gemeenten in vergelijking met andere centrumgemeenten voor een bovenmaatse opgave staan, moeten vervolgens de verdeelcriteria worden bepaald die recht doen aan de opgaven waarvoor de centrumgemeenten staan.

In dit advies wordt invulling gegeven aan de eerste stap uit uw adviesaanvraag. Conform uw verzoek zijn vertegenwoordigers van gemeenten betrokken geweest bij de voorbereiding van dit advies. In eerste instantie zijn gesprekken gevoerd met deskundigen uit de wereld van de maatschappelijke opvang (bijlage). In tweede instantie heeft een gedachtewisseling plaatsgevonden over de contouren van het advies met vertegenwoordigers van een representatieve groep gemeenten (bijlage). De gesprekken en gedachtewisseling hebben op ambtelijk niveau plaatsgevonden.

Opbouw advies

Paragraaf 2 gaat in op de hoofdlijnen van de huidige verdeelmodellen. In eerste instantie was sprake van drie afzonderlijke verdeelmodellen voor de maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid. Na samenvoeging van de uitkeringen maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid is er in tweede instantie voor gekozen deze middelen alleen te verdelen via de verdeelmodule maatschappelijke opvang.

De belangrijkste maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen die zich vanaf 1998 op het gebied van de maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang hebben voorgedaan worden besproken in paragraaf 3.

Deze ontwikkelingen monden uit in een aantal mogelijke benaderingen die in *paragraaf 4* worden toegelicht. Het betreft benaderingen om het verdeelvraagstuk aan te pakken. Aan deze benaderingen zijn voor- en nadelen verbonden. Hoewel de Raad een zekere voorkeur zal uitspreken, is het aan u om in overleg met de gemeenten daar keuzes in te maken. Daaraan voorafgaand zal eerst antwoord gegeven moeten worden op een aantal bestuurlijke en methodologische vragen. Het verdient vervolgens aanbeveling om gezamenlijk naar de aldus geëxpliciteerde doelen toe te werken.

2.

Huidige verdeelmodellen

Tot het midden van de jaren tachtig was de maatschappelijke opvang centraal geregeld. In de periode daarna werd een aantal bestuursovereenkomsten gesloten met gemeenten op grond van artikel 13 van de Welzijnswet 1987. Per 1 januari 1994 werd de financiering van

de maatschappelijke opvang grotendeels ondergebracht bij de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing (Twssv). De middelen vloeien sindsdien rechtstreeks naar een aantal aangewezen centrumgemeenten, namelijk de grootste gemeenten in de WGR-gebieden. Door een wijziging van de Welzijnswet (1994) werden met ingang van 1998 de middelen voor maatschappelijke opvang via specifieke uitkeringen verstrekt aan een aantal centrumgemeenten. Dit nadat gebleken was dat het eventueel onderbrengen van de middelen in het gemeentefonds niet tot een door kabinet en Kamer gewenste spreiding van middelen en opvangvoorzieningen zou leiden².

De centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang. De 43 centrumgemeenten krijgen hiervoor een aparte uitkering van het Rijk: zij moeten zorgen voor goede, uiteenlopende voorzieningen in hun (deel)regio. De (deel)regio's zijn afgebakend volgens de bestaande lijnen van de gebiedsindeling van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (WZV). Voor de vrouwenopvang zijn er minder centrumgemeenten (35) ter voorkoming van versnippering van middelen.

Vanaf 2000 worden de rijksmiddelen voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid verdeeld met behulp van objectieve verdeelmodellen conform een eerder advies van de Rfv³. Het gaat daarbij in 2005 om afgerond € 188 mln. voor de maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid en om afgerond € 48 mln. voor de vrouwenopvang.

Teneinde te voorkomen dat door de herverdeling kapitaalvernietiging zou plaatsvinden, heeft het ministerie van VWS er destijds voor zorg gedragen dat geen enkele gemeente er bij de invoering van het objectieve verdeelmodel op achteruit ging. Voor deze compensatie van de nadeelgemeenten waren extra middelen beschikbaar. Daardoor ontvangen sommige gemeenten nog steeds budgetten die voor een deel op historische kosten zijn gebaseerd. Deels gaat het om gemeenten die van oudsher al over relatief grootschalige voorzieningen op dit beleidsterrein beschikten ('historische voorzieningen') voor een ander deel gaat het echter om gemeenten waarvan moet worden vastgesteld dat zij op basis van objectieve verdeelfactoren met minder middelen toe zouden moeten kunnen.

In het navolgende worden deze verdeelmodellen op hoofdlijnen toegelicht.

Maatschappelijke opvang

Iedere Nederlander kan in een situatie terecht komen waarin een beroep moet worden gedaan op voorzieningen voor maatschappelijke opvang. De verdeling van middelen loopt daarom via de maatstaf inwoners. Daarnaast zijn er doelgroepen die een verhoogd risico lopen. Dat zijn mensen met een zwakke sociaal-economische en sociaal-culturele positie. Zij zijn veelal alleenstaand, arbeidsongeschikt en verslaafd. Als indicatoren van een

² Kamerstukken II, 1997-1998, 25 397, nota naar aanleiding van het verslag.

³ Raad voor de financiële verhoudingen, Advies specifieke uitkeringen vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingszorg (Rfv 07.30/001.024), december 1998.

zwakke sociale structuur zijn de maatstaven inwoners met een laag inkomen en uitkeringsontvangers gehanteerd.

Het model verdeelt 40% van het totale budget via het aantal inwoners. Via de gewogen maatstaf aantal inwoners met een laag inkomen wordt 50% verdeeld en 10% via het aantal uitkeringsgerechtigden. Zestig procent van het totale budget wordt 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. Hiermee ligt het accent op het deel van de Nederlandse bevolking met een verhoogd risico om in het circuit van de maatschappelijke opvang terecht te komen.

Verslavingsbeleid

Hoewel het verslavingsbeleid betrekking heeft op alcohol- en drugsverslaafden, richt de aandacht zich meer op de drugsverslaafden. Deze aandacht is verklaarbaar door het gegeven dat de drugsgerelateerde problematiek de samenleving zwaarder belast. Dit heeft onder meer te maken met de overlast en de langere en complexere behandeling.

Het verdeelmodel voor verslavingsbeleid gaat uit van de veronderstelling dat de kans op verslaving bij verschillende te onderscheiden bevolkingsgroepen in het algemeen niet sterk verschilt. De helft van het budget wordt daarom door middel van de maatstaf inwoners verdeeld. Een belangrijke risicogroep zijn de jongeren. Het gaat daarbij niet om de 0-20-jarigen jongeren (gemeentefondsmaatstaf), maar om de 15-30 -jarigen jongeren (speciaal ontwikkelde maatstaf). Aangezien in sterk verstedelijkte gebieden, als gevolg van de trek van vooral jongeren naar dit soort gebieden, een groter deel van deze populatie een beroep doet op voorzieningen voor de ambulante verslavingszorg, wordt deze maatstaf gewogen met de factor regionaal klantenpotentieel.

Maatschappelijke opvang / verslavingsbeleid

Na samenvoeging van de beide uitkeringen (maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid) per 2001 heeft het ministerie van VWS er voor gekozen de gelden voortaan alleen te verdelen via de verdeelmodule voor maatschappelijke opvang. Een officiële reden daarvoor ontbreekt. Wel is het zo dat de extra middelen die vanaf 2000 beschikbaar zijn gekomen louter betrekking hadden op de maatschappelijke opvang. De verdeelmodules kennen een grote gelijkheid en er werd verondersteld dat de overlap tussen beide terreinen zo groot is dat kleine herverdeeleffecten gemakkelijk konden worden opgevangen. Jongeren zijn echter niet meer als aparte aandachtsgroep in de verdeling opgenomen. Negatieve herverdeeleffecten werden teniet gedaan door de groei van het budget voor maatschappelijke opvang.

Over deze samenvoeging heeft de Raad een advies uitgebracht⁴. De Raad stond positief tegenover deze samenvoeging, aangezien zij het integraal beleid bij de lokale overheid bevordert. Verder pleitte de Raad voor het dynamisch toepassen van het verdeelmodel om te voorkomen dat met name groeikernen er na verloop van tijd relatief op achteruit gaan. Dit laatste pleidooi herhaalt de Raad in zijn advies⁵ waarbij het gaat om de verdeling van een extra budget van f 14,3 mln. voor de maatschappelijke opvang. Bij de verdeling van een extra budget van € 22,5 mln. dat voor de specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid en vrouwenopvang voor 2002 beschikbaar komt, kondigde het ministerie van VWS aan met ingang van 2004 rekening te houden met actuele gegevens. Aangezien het verdeelmodel geen mogelijkheid biedt 'gericht tegemoet te komen aan centrumgemeenten met veel zwerfjongeren of speciale voorzieningen voor zwerfjongeren' conform de wens van de Tweede Kamer, gaf de Raad in een apart advies aan te kunnen instemmen om een gedeelte van het budget (circa f 3 mln.) voor zwerfjongeren tijdelijk via een aparte specifieke uitkering te verdelen.⁶

In een eerder uitgebracht advies over de verdeling van middelen (f 15,9 mln.) voor het scheppen van een sluitende 24-uurstructuur voor de opvang van mensen die overlast veroorzaken⁷, signaleert de Raad dat de steden die onderdeel uitmaken van het grotestedenbeleid aanvullende middelen ontvangen voor de 24-uursopvang via de Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid. De Raad merkte op dat het erop lijkt:

'dat de gemeenten de coördinatievraagstukken 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.'

Vrouwenopvang

De vrouwenopvang is lokaal of regionaal onderdeel van een keten van voorzieningen en maatregelen die huiselijk geweld moet voorkomen en aanpakken. Hierin werken vrouwenopvang, politie, openbaar ministerie, forensische psychiatrie en andere hulpverlenende organisaties samen.

De doelgroep van vrouwenopvang is gelijkmatig over het land gespreid en bij vrouwenopvang is sprake van landelijke voorzieningen. Om die reden wordt het grootste deel van de middelen per inwoner verdeeld over 35 centrumgemeenten. Aangezien allochtone vrouwen vaker een beroep doen op voorzieningen voor vrouwenopvang is

⁴ Raad voor de financiële verhoudingen, Advies samenvoeging specifieke uitkeringen (Rfv2000/U92339), oktober 2000.

⁵ Raad voor de financiële verhoudingen, Advies verdeling extra budget maatschappelijke opvang (Rfv2001/U60507), maart 2001.

⁶ Raad voor de financiële verhoudingen, Advies extra budget maatschappelijke opvang (Rfv2002069711), april 2002.

⁷ Raad voor de financiële verhoudingen, Advies 24-uurs opvang (Rfv 19990555807A-029), november 1999.

besloten bij de verdeling een extra accent op allochtone afkomst te leggen. Van het budget wordt 90% verdeeld door middel van de maatstaf aantal inwoners. De resterende 10% wordt verdeeld op basis van de maatstaf minderheden.

3.

Ontwikkelingen

In de periode vanaf 1998 hebben zich op het gebied van de maatschappelijke opvang (daaronder begrepen verslavingsbeleid en vrouwenopvang) een aantal ontwikkelingen voorgedaan op zowel maatschappelijk als beleidsmatig terrein. Het is de vraag of de huidige verdeling, in het licht van die ontwikkelingen, nog voldoende actueel is.

3.1

Maatschappelijke ontwikkelingen

Overlastbestrijding / veiligheid

Maatschappelijk bestaat er meer aandacht voor het verband tussen zorg en overlastbestrijding / veiligheid. Deze aandacht vertaalt zich vaak in de lokale wens om zwervers, verslaafden e.a. sneller 'van de straat' te halen. In het verlengde daarvan wordt er relatief meer geïnvesteerd in (de kwaliteit van) de voorzieningen van de maatschappelijke opvang.

Preventie / herstel

Ook voor het verband tussen opvang (zorg) en preventie / herstel is meer maatschappelijke aandacht aan het ontstaan. Bij een cliënt die gebruik maakt van de maatschappelijke opvang, heeft het voortraject vaak niet of onvoldoende gewerkt. De jeugdzorg is één van die voortrajecten. Maar ook de andere welzijnsvoorzieningen, het maatschappelijk werk, de (geestelijke) gezondheidsorganisaties (OGGZ, RIAGG e.d.), kortom alle voorzieningen die gericht zijn op preventie en herstel, zijn er niet in geslaagd om de cliënt tijdig te bereiken. Soms is de cliënt niet ontvankelijk voor de beschikbare hulp ('zorgwekkende zorgmijders'), soms is er in de betreffende regio- of centrumgemeente geen of onvoldoende aandacht voor preventie en herstel.

Vermaatschappelijking zorg

De vermaatschappelijking (de extramuralisering) van de zorg leidt tot een toenemende druk op de maatschappelijke opvang. Cliënten zijn tegenwoordig psychiatrisch sneller 'uitbehandeld' door de instellingen dan vroeger en komen weer (eerder) terug in de samenleving. Die terugkomst houdt risico's in met een mogelijk beroep op de maatschappelijke opvang. Regio's met relatief veel psychiatrische voorzieningen kunnen hiervan enig nadeel ondervinden. Datzelfde geldt voor regio's waar relatief veel penitentiaire inrichtingen zijn gevestigd. Door de bezuinigingen op de reclassering doen ex-gedetineerden vaker een beroep op de maatschappelijke opvang.

Particuliere instellingen maatschappelijke opvang

Belangrijke voorzieningen worden van oudsher in stand gehouden door het Leger des Heils. Deze voorzieningen worden tegenwoordig in overwegende mate door de centrumgemeenten gefinancierd. Kerkelijke fondsen dragen wel bij in de financiering van instellingen voor maatschappelijke opvang met een evangelisch karakter. Cliënten die door deze instellingen, met vaak een landelijk karakter, zijn opgevangen gaan meestal niet meer terug naar de eigen woonplaatsregio. Zij vestigen zich permanent in de nieuwe regio, wat belastend voor die regio kan zijn.

3.2

Beleidsmatige ontwikkelingen

Verstopping maatschappelijke opvang

In 2003 heeft er een interdepartementaal beleid onderzoek (IBO) naar maatschappelijke opvang plaatsgevonden⁸.

Dit onderzoek heeft aanwijzingen opgeleverd dat de maatschappelijke opvang verstopt is, doordat een deel van de opvangplaatsen wordt bezet door mensen die eigenlijk, gezien hun zorgbehoefte of hun psychische en gedragsproblemen, elders opgevangen zouden moeten worden. Het IBO-rapport bevat een aantal aanbevelingen ter verbetering van de doorstroming. Een andere conclusie uit het rapport is dat in de maatschappelijke opvang de informatievoorziening tekort schiet. Door het gebrek aan beleidsinformatie is moeilijk aan te geven of de sector doelmatig werkt.

Vrouwenopvang

Uit het IBO komt ook naar voren dat de vrouwenopvang verstopt raakt door de toegenomen druk op de voorzieningen en de te geringe doorstroming. Deze druk is het gevolg van de emancipatie van culturele minderheden en de maatschappelijke aandacht voor de bestrijding van huiselijk geweld. De problemen zijn hier echter minder groot dan in de maatschappelijke opvang. Dat hangt waarschijnlijk samen met het feit dat de vrouwenopvang bij voorkeur niet in de woonplaatsgemeente van de cliënt of in de centrumgemeente van de betreffende regio wordt gerealiseerd. Dat gegeven leidt ertoe dat er een sterkere bereidheid bestaat tot samenwerking tussen de instellingen onderling en de gemeenten.

Professionalisering opvang

Aan de opvang worden hogere eisen gesteld. Deze hogere eisen vloeien voort uit de toegenomen zorgzwaarte die enerzijds de *case load* van de medewerkers vermindert en anderzijds de inzet van meer en beter opgeleide deskundigen vereist. Een gevolg hiervan is dat de kosten van de opvang navenant toenemen.

⁸ Interdepartementaal beleidsonderzoek maatschappelijke opvang, De opvang verstopt, Den Haag, 2003.

Modernisering AWBZ

Om de groei van de uitgaven te beheersen, wordt de AWBZ teruggebracht tot de kern: alleen de onverzekerbare zorg (zoals langdurige opname in een instelling) en een aantal echte zorgfuncties bij de mensen thuis, worden nog uit de AWBZ vergoed. Om in aanmerking te komen is een indicatiebesluit nodig. Alle AWBZ-functies die niet direct met zorg te maken hebben, zullen uit de volksverzekering verdwijnen. Door het stimuleren van marktwerking op de zorgmarkt verwacht het kabinet meer concurrentie, scherpere prijzen en meer keuze voor de cliënt.

Vanwege de behoefte aan inzicht in effecten van de modernisering van de AWBZ is er in 2004 – als aanbeveling van het IBO maatschappelijke opvang - onderzoek⁹ gedaan naar de gevolgen van de AWBZ voor de centrumgemeenten. Aanleiding voor dit onderzoek was onder andere de constatering in het IBO-rapport dat de maatschappelijke opvang verstopt was geraakt en de geuite verwachting dat de modernisering van de AWBZ zal leiden tot verbetering van de zorgverlening voor cliënten in de maatschappelijke opvang (door het ruimere zorgaanbod en de meer op het individu gerichte tijd en aandacht).

Uit dit onderzoek komt onder andere naar voren dat in de praktijk centrumgemeente en zorgkantoor gemakkelijk tot een nieuwe taak- en verantwoordelijkheidsverdeling komen waar het gaat om de zorg en opvang voor cliënten van de maatschappelijke opvang. Het ontstaan van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide partijen wordt over het algemeen gewaardeerd. Een mogelijk probleem is wel dat niet alle cliënten geïndiceerd willen worden, waardoor doorstroming naar de AWBZ gefinancierde voorzieningen onmogelijk is.

Volgens het merendeel van de centrumgemeenten heeft de modernisering niet geleid tot aanpassing van het gemeentelijk budget voor de maatschappelijke opvang. Voorzover sprake is van vrijvallende middelen, blijven centrumgemeenten deze inzetten in de sector. Dit laatste wordt ook bevestigd door een aanvullend onderzoek¹⁰ naar de financiering van de maatschappelijke opvang in de jaren 2002, 2003 en 2004 in opdracht van het ministerie van VWS en het ministerie van Financiën.

Derde pijler grote stedenbeleid

Centrumgemeenten die deel uitmaken van de GSB-gemeenten ontvangen de middelen voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid vanaf 2005 via de brede doeluitkering (BDU) 'Sociaal, Integratie en Veiligheid', de derde pijler van het grotestedenbeleid. De gemeenten waarop dit beleid betrekking heeft (27 gemeenten maatschappelijke opvang en 25 gemeenten vrouwenopvang), ontvangen de middelen als

⁹ SGBO, Effecten modernisering van de AWBZ - Onderzoek naar de gevolgen voor de centrumgemeenten, 2004.

¹⁰ SBGO, Financieringsbewegingen op het grensvlak van MO en AWBZ, 2005.

onderdeel van de BDU. De overige gemeenten ontvangen de middelen nog direct van het Rijk¹¹.

In het kader van het GSB wordt er gestuurd op prestaties in plaats van op budgetten. Aangezien gemeenten vrij zijn in de aanwending van de middelen binnen de BDU is niet meer zichtbaar welke financiële middelen er ten behoeve van de opvang worden ingezet. Er zijn prestatieafspraken gemaakt voor de periode 2005–2009. De outputdoelstellingen hebben betrekking op het verbeteren van de doorstroming in de maatschappelijke opvang, het vergroten van de capaciteit in de vrouwenopvang en het verbeteren van het bereik van de ambulante verslavingszorg. Ook moet de overlast op straat verminderen en de aanpak van huiselijk geweld verbeteren. Bij de *midterm review* in 2007 maken gemeenten en Rijk gezamenlijk de balans op. Wat is de voortgang en zijn er redenen om het prestatiecontract aan te passen? Rijk en gemeenten bekijken dan ook de mogelijkheid om de BDU's eventueel over te hevelen naar het gemeentefonds. Zoals eerder aangegeven is in het kader van het grotestedenbeleid afgesproken dat onderzoek wordt gedaan naar de verdeelsleutel voor maatschappelijke opvang. Deze afspraak komt voort uit de constatering van de G4 dat hun aandeel in de sociale pijler van het grotestedenbeleid relatief achterblijft bij hun aandeel in de andere pijlers ('fysiek' en 'economie'). De uitkomsten zullen uiterlijk bij de *midterm review* worden verwerkt.¹² Rijk en gemeenten zullen dan ook bezien of en in hoeverre de financieringssystematiek aangepast dient te worden in het licht van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Wet Werk en Bijstand

In 2004 is de nieuwe Wet Werk en Bijstand in werking getreden. Hoofdkenmerk van deze wet is dat gemeenten een taakstellend budget krijgen toegewezen waaruit zij zowel de bijstandsuitkeringen als de reïntegratietrajecten (de activering) moeten financieren.

Tenzij de gemeente overtuigend kan aantonen dat het verstrekte budget ontoereikend is voor het verstrekken van de bijstandsuitkeringen, moet de gemeente uit 'eigen middelen' voorzien in de eventuele tekorten. Daar staat tegenover dat de gemeente eventuele 'winsten' op het uitkeringsdeel voor de activering mogen inzetten. Het beoogde effect van deze wet is tweeledig, namelijk de instroom beperken en de uitstroom bevorderen.

Gemeenten zetten de reïntegratiemiddelen bij voorkeur in voor de kansrijke cliënten, dat is immers het meest rendabel. Zij hebben de meeste kans om snel uit de bijstand te stromen. Een gevolg hiervan is dat een 'harde' kern (kansarme cliënten) langdurig in de bijstand verblijft. Dit treft onder andere mensen die op de maatschappelijke opvang zijn aangewezen. De maatschappelijke opvang ondervindt hier de nadelige gevolgen van.

¹¹ Op termijn zullen deze specifieke uitkeringen een zelfstandig onderdeel uitmaken van het budget dat deze gemeenten in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning ontvangen.

¹² Prestatieafspraken 2005-2009 in het kader van het Grotestedenbeleid (DGKB/GSB 2005-62207), mei 2005.

Modernisering zorg

Het kabinet is voornemens om op 1 juli 2006 de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in werking te laten treden. De Welzijnswet en de Wvg verdwijnen en gaan op in de nieuwe WMO. Datzelfde geldt voor de maatschappelijke opvang. Ook vervallen enkele aanspraken in de AWBZ en krijgen gemeenten een bredere verantwoordelijkheid. Dit laatste gebeurt in fasen. De ontwikkeling van de WMO is een proces waarbij in de loop der jaren mogelijk sprake kan zijn van het verder uitbreiden van de wet met andere wettelijke kaders. De bedoeling van de WMO is het vinden van een goede balans tussen overlaten aan de gemeenten en het garanderen van hulp voor mensen die het echt nodig hebben. De WMO regelt de verantwoordelijkheid van de lokale overheid om voor maatschappelijke ondersteuning stimulerend beleid te voeren waarop burgers de gemeente kunnen aanspreken.

4.**Advies**

Aan de Raad is gevraagd een relatie te leggen tussen de aard en de omvang van de opgaven waar de centrumgemeenten voor staan en de besteding van de uitkering, de doelstellingen en doelgroepen van de uitkering, het verzorgingsgebied van de centrumgemeente e.d. Dit alles met als doel om een basis te creëren waarin de uitgangspunten voor de aanpassing van de verdeelsystematiek worden vastgelegd.

Voordat de Raad een uitspraak kan doen over de al dan niet gewenste aanpassing en wijze van aanpassing van de verdeelsystematiek, dienen de bestuurlijke uitgangspunten duidelijk te zijn. Daarnaast moet helderheid bestaan over de aard en de omvang van de problematiek. Vervolgens dient te worden besloten welke methode het meest passend is om de verschillen in behoeften tussen de centrumgemeenten te benaderen.

4.1**Aard en omvang problematiek***Maatschappelijke opvang*

Al sinds het onderbrengen van de maatschappelijke opvang in de Tijdelijke wet Stimulering Sociale Vernieuwing maakt de Tweede Kamer zich zorgen over het tekort aan capaciteit in de maatschappelijke opvangvoorzieningen. Ondanks het feit dat, mede op verzoek van de Tweede Kamer¹³, de afgelopen jaren de specifieke uitkering meerdere malen is verhoogd, is de druk op de maatschappelijke opvang almaar groter geworden. Die druk is deels te verklaren door het groeiend aanbod van cliënten en het gebrek aan doorstromingsmogelijkheden. Als gevolg van de maatschappelijke wens om de overlast te bestrijden en de veiligheid in de samenleving te vergroten, worden burgers ook sneller door de maatschappelijke opvang opgenomen. Daarnaast leidt de vermaatschappelijking

¹³ O.a. de motie van de leden Vliegthart en Frissen, Kamerstukken II, TK 1993-1994, 22 800 nr. 45.

van de zorg tot meer druk. Dat doet zich met name voor in regio's waar psychiatrische en penitentiaire inrichtingen zijn gevestigd. Ook de te geringe doorstroming vanuit de opvang naar de AWBZ-gefinancierde voorzieningen of het begeleid wonen waardoor cliënten te lang in de opvang verblijven, draagt bij aan deze druk.

De druk op de maatschappelijke opvang wordt bevestigd door het IBO maatschappelijke opvang en door de diverse onderzoeken van de Algemene Rekenkamer¹⁴ in de afgelopen jaren naar de opvang van zwerfjongeren.

Vrouwenopvang

Ook de druk in de vrouwenopvang is toegenomen. Het emancipatieproces van culturele minderheden en de maatschappelijke aandacht voor de bestrijding van huiselijk geweld zijn hier debet aan. Hoewel er ook gepleit wordt voor meer rijksmiddelen ten behoeve van de vrouwenopvang, bestaat er op de verdeling minder kritiek. Enerzijds heeft dat te maken met het feit dat het - in vergelijking met de specifieke uitkering maatschappelijke opvang - om een relatief bescheiden uitkering gaat, anderzijds met de winst door de betere samenwerking, ook bovenregionaal.

De Raad constateert dat de druk op de opvang aanmerkelijk is toegenomen. De vraag is of die toegenomen druk verschilt tussen de regio's en welke objectieve factoren daaraan ten grondslag liggen. Algemeen erkend wordt dat het toekennen van een groter gewicht in de verdeling aan minderheden redelijk lijkt.

4.2

Bestuurlijke uitgangspunten

Doelstelling en definitie maatschappelijke opvang

Volgens het ministerie van VWS¹⁵ is maatschappelijke opvang een vangnet voor mensen die tijdelijk onderdak, begeleiding, informatie en advies nodig hebben. Het vangnet moet ten minste uit een laagdrempelige basis voorziening bestaan waarop, in geval van nood, onmiddellijk een beroep kan worden gedaan. Maatschappelijke opvang blijkt niet echter alleen te gaan over asiel (bed, bad en brood), maar ook over preventie (voorkomen), handhaven (begeleiden, ondersteunen en hulpverlening) en herstel (bevorderen zelfredzaamheid). Dit is een 'brede' omschrijving van maatschappelijke opvang, maar dat wil niet zeggen dat instellingen voor maatschappelijke opvang al deze functies zelf moeten verzorgen. De maatschappelijke opvang is onderdeel van een keten van voorzieningen.

Tijdelijkheid van de opvang is het onderscheidend criterium van de instellingen in de maatschappelijke opvang ten opzichte van andere instellingen die met dezelfde mensen te maken hebben.

¹⁴ Algemene Rekenkamer, Opvang zwerfjongeren, Den Haag, 2004.

¹⁵ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 325, nr. 1.

De Raad constateert dat er in de praktijk nog veel onduidelijkheid bestaat over de vraag wat onder maatschappelijke opvang moet worden verstaan (crisisopvang of tijdelijke opvang, smalle of brede definitie e.d.). Deze definitie is ook van belang voor de beantwoording van de vraag welke kosten uit de specifieke uitkering voor de maatschappelijke opvang moeten worden gedekt

Verdeling taken en verantwoordelijkheden Rijk en gemeenten

Het Rijk rekt het tot zijn verantwoordelijkheid om zich in te spannen voor het verbeteren van de capaciteit (door het beschikbaar stellen van middelen) en niet voor een landelijk dekkend netwerk van opvangvoorzieningen.¹⁶ Enerzijds omdat het moeilijk is vast te stellen wat de omvang van dat netwerk zou moeten zijn, anderzijds omdat dit het uitvoerend werk van de gemeenten betreft.

Dit standpunt wordt door de minister herhaald bij de beantwoording van schriftelijke vragen ter voorbereiding van een Algemeen Overleg¹⁷.

‘Op basis van artikel 4 van de Welzijnswet 1994 zijn *alle* gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoerend werk op het terrein van maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid. Het is vervolgens een afweging van iedere gemeente (zowel een centrum- als een regiogemeente) of zij eigen middelen toevoegt aan de specifieke uitkering die een centrumgemeente ontvangt voor de gehele regio. Over de besteding van de specifieke uitkering dient overleg met de omringende gemeenten (i.c. de WZV-regio) plaats te vinden. Er zijn geen regelingen op grond waarvan regiogemeenten financieel verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke opvang in centrumgemeenten.’

Op basis van dit citaat concludeert de Raad dat alle gemeenten een verantwoordelijkheid in het kader van de maatschappelijke opvang toekomt, maar dat centrumgemeenten primair verantwoordelijk zijn voor het instandhouden van instellingen voor de maatschappelijke opvang in de regio. Zij ontvangen daarvoor een bijdrage van het Rijk.

De Raad beveelt aan om de taken / verantwoordelijkheden van het Rijk als middelenverstrekker, de centrumgemeenten en regiogemeenten op het gebied van de opvang eenduidig vast te leggen.

Kostendekkendheid specifieke uitkering

Zoals al is opgemerkt, is onvoldoende afgebakend welke kosten onder de specifieke uitkering voor de maatschappelijke opvang vallen. Gaat het om alleen het instandhouden van een minimale capaciteit of strekt de uitkering ook ter dekking van de brede definitie? Wel is duidelijk dat het Rijk impliciet er van uitgaat dat regiogemeenten en centrumgemeenten ook eigen middelen vrij maken voor de maatschappelijke opvang.

¹⁶ Nota Opmaat tot samenspel blz. 23 e.v., Kamerstukken II, 1997-1998, nr. 1.

¹⁷ Algemeen Overleg, 28 maart 2001.

Op basis van de voorgeschiedenis van de maatschappelijke opvang maakt de Raad op dat de rijksbijdragen ten behoeve van de maatschappelijke- en vrouwenopvang niet bedoeld zijn als kostendekkende uitkeringen. Dit in tegenstelling tot het karakter van veel andere specifieke uitkeringen die wel een kostendekkend karakter hebben.

De Raad constateert echter dat er in de praktijk geen eenduidigheid bestaat over de vraag in hoeverre de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang een kostendekkend karakter hebben. Deze constatering hangt samen met de onduidelijkheid welke kosten uit de specifieke uitkeringen moeten worden gedekt. Het verdient aanbeveling het uitgangspunt voor de budgettaire verantwoordelijkheden duidelijker vast te leggen.

Rol regio- en centrumgemeente

De algemene verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang vloeit voort uit de Welzijnswet 1994. De verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geacht daar ook op aan te sluiten, in die zin dat sinds de herverdeling van 1997 bij de verdeling rekening wordt gehouden met de sociale structuurkenmerken. In de praktijk blijken niet alle regiogemeenten zich (voldoende) bewust van hun verantwoordelijkheid. Onduidelijk is bijvoorbeeld ook hoever de verantwoordelijkheid van de regiogemeente reikt. Moet bijvoorbeeld de regiogemeente in een vorm van begeleid wonen voorzien nadat de opvang tijdelijk in de centrumgemeente heeft plaatsgevonden en de cliënt (nog) niet in staat is om zelfstandig in zijn bestaan te voorzien én er geen AWBZ-indicatie is?

Regiogemeenten geven thans op verschillende wijzen invulling aan hun verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang. In sommige regio's schuiven de regiogemeenten hun eigen verantwoordelijkheid volledig af op de centrumgemeente, in andere regio's bestaat meer bereidheid om met de centrumgemeente naar oplossingen te zoeken.

Veel is afhankelijk van de wijze waarop de centrumgemeente de regiogemeenten bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid betreft. In het rapport over de evaluatie van de specifieke uitkeringen voor de maatschappelijke opvang¹⁸ wordt geconcludeerd dat in de onderzochte gemeenten beleidsmatige discussie en politiek debat afwezig was en dat sectoroverstijgende samenwerking weinig voorkwam.

De Raad wijst er op dat nog veel winst te behalen is als de centrumgemeente zich naar de regiogemeenten actiever opstelt. Het is een wisselwerking tussen beleid en uitvoering waarbij centrum- en regiogemeenten met elkaar moeten samenwerken om de beste resultaten te bewerkstelligen en de doorstroming in de maatschappelijke opvang te bevorderen. De positieve ervaringen in de vrouwenopvang bewijzen dit.

¹⁸ F. Fleurke, M.C. Jochemsen, A.J.G.M. van Montfort en P.J. de Vries, Evaluatie van de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang, zes casestudies, Amsterdam, 2002.

Wel moet worden erkend dat als het er op aan komt de positie van de centrumgemeente zwak is. Daarom beveelt de Raad aan om in wet- en regelgeving duidelijk te maken voor welke onderdelen van de maatschappelijke opvang de centrum- en regiogemeenten verantwoordelijk zijn.

Regio-indeling

De regio-indeling is destijds vastgesteld op basis van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (WZV). In een aantal regio's is er destijds voor gekozen te werken met subregio's om bestaande centrumgemeenten hun positie als centrumgemeenten te laten behouden. De Raad stelt vast dat deze oplossing ook gevolgen heeft voor de verdeling van middelen. In met name verstedelijkte regio's werkt de opdeling van het verzorgingsgebied in een of meerdere subregio's nadelig uit voor de regio als geheel.

De Raad geeft in overweging de WZV-regio onverkort te handhaven en één centrumgemeente aan te wijzen per regio. Dit hoeft niet ten koste te gaan van de voorzieningen in de regio, omdat de centrumgemeenten de bestaande voorzieningen kunnen blijven bekostigen.

Landelijke toegankelijkheid

Een apart punt betreft de verantwoordelijkheid van de eigen woonplaats nadat de cliënt tijdelijk in de maatschappelijke opvang van de centrumgemeente is opgenomen. Cliënten kunnen thans, ongeacht hun oorspronkelijke woonplaats, bij elke centrumgemeente een beroep op de maatschappelijke opvang doen. Hoewel sommige gemeenten kritisch staan tegenover de landelijke toegankelijkheid, stuit een eventuele beleidswijziging op praktische bezwaren. Het is namelijk vaak moeilijk om de oorspronkelijke woonplaats van de cliënt te achterhalen aangezien veel van de potentiële cliënten meestal een lange tijd van zwerven achter de rug hebben. Bovendien voorkomt het ambtelijke discussie en wordt de cliënt direct geholpen.

De Raad blijft voorstander van landelijke toegankelijkheid van de opvang- voorzieningen. Nadat de eerste opvang tijdelijk is verleend, behoort de woongemeente van de cliënt – voorzover traceerbaar - de verantwoordelijkheid over te nemen.

Afbakening verantwoordelijkheden gemeenten en zorgkantoor

De hoogte van het AWBZ-budget heeft belangrijke gevolgen voor de maatschappelijke opvang. Na de tijdelijke maatschappelijke opvang moeten de zorg geïndiceerde cliënten doorstromen naar AWBZ gefinancierde voorzieningen. Als dat onmogelijk is, bijvoorbeeld omdat de capaciteit van de AWBZ-voorzieningen ontoereikend is en er geen budget aanwezig is om de capaciteit uit te breiden, dan blijven deze cliënten te lang in de maatschappelijke opvang hangen.

De Raad is van oordeel dat de samenwerking tussen de (centrum)gemeente en het zorgkantoor verder verbeterd kan worden. De huidige situatie, waarbij sommige

centrumgemeenten met drie zorgkantoren moeten overleggen is verre van ideaal en een betere afstemming tussen de regio indeling van de maatschappelijke opvang en de regionale indeling van de AWBZ is gewenst.

4.3

Verdeelsystematiek

Nagenoeg alle centrumgemeenten achten verhoging van de budgetten maatschappelijke opvang en vrouwenopvang wenselijk. Hoewel de omvang van het budget een belangrijk gegeven is, doet dat in principe niet af aan het uitgangspunt van een rechtvaardige verdeling.

Uitgangspunt voor het vaststellen van een rechtvaardige verdeling is dat er voldoende duidelijkheid bestaat over de omvang en verdeling van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de vorige paragrafen heeft de Raad daartoe reeds een aantal aanbevelingen geformuleerd. Zonder dat hierover helderheid bestaat is het niet goed mogelijk een (nieuwe) verdeling te ontwerpen.

Ieder nieuw of aangepast verdeelmodel leidt tot herverdeling van de middelen over de centrumgemeenten waarbij sprake zal zijn van ‘winnaars’ en ‘verliezers’. Het is daarom van groot belang dat betrokkenen overeenstemming bereiken over de wijze waarop de verschillen in behoeften het beste kunnen worden benaderd. Als er overeenstemming bestaat over die uitgangspunten, dan is het mogelijk om de verdeelmodellen daarop aan te passen. Overeenstemming over de te hanteren uitgangspunten versterkt het draagvlak voor de mogelijke herverdeling.

De verschillende groepen van centrumgemeenten nemen als groep ieder een andere positie over de wenselijkheid van een herverdeling. De Raad hecht er aan te benadrukken dat hoewel de gemeenten als groep optreden het zeer waarschijnlijk is dat de mogelijke effecten van een herverdeling voor de verschillende centrumgemeenten zeer verschillend zullen uitpakken.

G4-gemeenten

De veronderstelling dat de G4 in de verdeling voor de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang relatief onderbedeeld zijn, wordt mede gevoed door de constatering van de G4 dat hun aandeel in de sociale pijler van het grote stedenbeleid relatief achterblijft bij hun aandeel in de andere pijlers (‘fysiek’ en ‘economie’). De Raad acht dit echter geen goede vergelijkingsbasis.

Daarnaast geven de G4 aan dat zij te maken hebben met een meer dan gemiddelde druk op de voorzieningen. Die druk lijkt samen te hangen met het feit dat een deel van de doelgroep (namelijk de verslaafden en psychiatrisch geïndiceerden) behoefte heeft aan anonimiteit en aan een toegankelijke drugsmarkt. Ook de aanwezigheid van veel goedkope

woningen en de aanzuigende werking door betere voorzieningen maatschappelijke opvang worden als oorzaak genoemd. Dit laatste zou ook samenhangen met het feit dat er een zekere ‘massa’ noodzakelijk is om gespecialiseerde voorzieningen op het terrein van de maatschappelijke opvang in te stellen. Door het omvangrijke beroep op de maatschappelijke opvang bij de G4 zijn specialisaties daar makkelijker te realiseren. In zijn advies (1998) heeft de Raad destijds al 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. (...) 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.’

Bij de G4 overheerst de mening dat zij ook in kwalitatieve zin voor zwaardere opgaven staan. De ene cliënt is de andere niet en cliënten met een meervoudige problematiek zouden zich relatief meer in de G4 gemeenten ophouden. Een deel van deze doelgroep zou wellicht eerder een beroep moeten doen op de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) in plaats van op de maatschappelijke opvang. Gelet op de samenhang met de maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid is recentelijk besloten¹⁹ om de wettelijke basis over te brengen van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid naar de WMO.

Hoewel de G4 pleiten voor een herverdeling ten faveure van hun gemeenten zijn zij ook van mening dat een eventuele herverdeling nooit voldoende zal zijn om hun tekort tot aanvaardbare grenzen terug te brengen. De G4 zijn dan ook van mening dat er meer geld voor de maatschappelijke opvang ter beschikking moet komen.

G27- gemeenten

Ook de G27 gemeenten pleiten voor meer rijksbudget voor de opvang. Duidelijk is dat een deel van de G27 de afgelopen periode een beleidsmatige en financiële inhaalslag heeft gemaakt. Een beperkt aantal gemeenten meent dat hun relatieve aandeel in de verdeling van de specifieke uitkeringen achterblijft bij de objectieve behoefte.²⁰ De middelgrote gemeenten, die menen onvoldoende rijksbudget te ontvangen, baseren hun oordeel op een onjuiste vergelijking van hun budget met die van gemeenten die van oudsher over grootschalige voorzieningen op het gebied van de maatschappelijke opvang beschikken. Zoals eerder toegelicht heeft het ministerie van VWS er destijds bewust voor gekozen om

¹⁹ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 325, nr. 5.

²⁰ De andere G27 gemeenten hebben in april 2004 opgemerkt geen aanleiding te zien om het verdeelsysteem te wijzigen.

de uitkomsten van het objectief verdeelmodel niet geheel te volgen. De nadeelgemeenten zijn financieel gecompenseerd teneinde kapitaalvernietiging te voorkomen.

Daar waar de G4 claimen dat de druk op hun voorzieningen toeneemt, nuanceren de andere centrumgemeenten deze opvatting. Zij wijzen er op dat het betere vestigingsklimaat in hun gemeente (betere voorzieningen, gelijk geaarde cliënten e.d.) vaak beweegredenen vormen voor cliënten met een meervoudige problematiek om zich juist hier te willen vestigen.

Overige gemeenten

Van de overige gemeenten zijn geen specifieke signalen ontvangen die tot een eventuele wijziging van het verdeelsysteem nopen. Ook in deze groep bevindt zich een aantal gemeenten met een landelijk werkende instelling voor de maatschappelijke opvang. De gemeente Almere neemt in deze groep een bijzondere positie, niet direct door de omvang van de problematiek, als wel door het ontbreken van een historisch basis gepaard gaande met een grote dynamiek.²¹

Weging van de claims

De Raad merkt op dat de claims van gemeenten voor een groter aandeel in het beperkte rijksbudget, vanwege het ontbreken van 'harde' gegevens, niet goed zijn te onderbouwen. Desalniettemin constateert de Raad dat de inzet aan eigen middelen van de G4 ten behoeve van de opvang zowel absoluut als relatief aanzienlijk groter dan bij de overige centrumgemeenten. Uit onderzoek²² blijkt dat de G4 ruim 40% van de kosten van de maatschappelijke opvang uit eigen middelen financiert en de overige centrumgemeenten ongeveer 8%. Hoewel de beperkingen van dit onderzoek tot voorzichtigheid manen, wijst dit grote verschil - naar het oordeel van de Raad - op een evident hardnekkiger problematiek bij de G4. De Raad constateert dat er op basis van de verschillen in gemeentelijke financiële inspanningen voldoende aanleiding bestaat om te veronderstellen dat de huidige verdeling onvoldoende recht doet aan de verschillen in behoeften aan middelen voor maatschappelijke opvang. De mate van scheefheid van de verdeling is echter op grond van de huidige beschikbare kwantitatieve gegevens niet goed vast te stellen. Daarvoor is naast goede bestuurlijke uitgangspunten een objectieve, uniform toepasbare vergelijkingsbasis nodig. Duidelijk moet zijn of de verschillen in financiële inspanning van de gemeenten worden ingegeven door eigen beleid of door objectieve exogene factoren.

Vanwege de thans ontbrekende, objectieve vergelijkingsbasis adviseert de Raad eerst duidelijkheid te scheppen over de bestuurlijke en methodologische uitgangspunten die ten grondslag moeten liggen aan de verdeling. Die duidelijkheid gaat vooraf aan het eventueel wijzigen van het verdeelmodel.

²¹ De problematiek van Almere die samenhangt met de snelle groei is onderwerp van een aparte adviesaanvraag.

²² SGB0, Financieringsbewegingen op het grensvlak van MO en AWBZ, 2005

Benaderingen van behoeftverschillen

Als mogelijke benaderingen voor het ramen van de relatieve behoeftverschillen schets de Raad de volgende opties.

Een eerste optie is een analyse op basis van gemeentelijke uitgaven (en prestaties) op het gebied van de maatschappelijke opvang. Voorwaarde voor deze benadering is een goede afbakening van de uitgaven en bekostigingsbronnen voor de maatschappelijke opvang. Van belang is dat er goed gedefinieerd wordt wat er onder maatschappelijke opvang wordt verstaan teneinde de kosten goed te kunnen bepalen en om aan te geven welke kosten de specifieke uitkering geacht wordt te dekken, enzovoort. Deze benadering heeft als voordeel dat de effectiviteit van de maatschappelijke opvang een belangrijke rol gaat spelen bij de toedeling van de budgetten over de gemeenten. Gemeenten worden 'geprikkeld' om de maatschappelijke opvang op een zo effectief mogelijke wijze te organiseren. Nadeel is dat het moeilijk is het eigen beleid van de centrumgemeente en de regiogemeenten geheel te neutraliseren.

Deze benadering kan eventueel ook worden toegepast voor een meer integrale benadering van de maatschappelijke opvang, als tweede optie.

Een dergelijke benadering heeft als voordeel dat de uitgaven en prestaties voor de maatschappelijke opvang in hun samenhang worden beoordeeld met de inspanningen op de overige gebieden in de keten (jeugdzorg, welzijn, reclassering e.d.). Dit vanwege de relatie tussen de inspanningen op het terrein van preventie (herstel) en de maatschappelijke opvang. Zoals eerder toegelicht is de vooronderstelling hierbij dat als de gemeente meer aandacht besteedt aan preventie (herstel), de druk op de maatschappelijke opvang zal afnemen en andersom. Nadeel van deze optie is wel dat de benadering gecompliceerd is en daardoor minder transparant.

Een derde benadering is bij de verdeling rekening te houden met de zwaarte van de problematiek van de cliënten. Het zou daarbij niet moeten gaan om een onderscheid in een groot aantal indicaties maar veel meer om een grove indeling van het cliëntenbestand. Hoewel de Raad niet uitsluit dat de verdeling verbetert als met deze problematiek rekening wordt gehouden, is hij er nog niet van overtuigd dat de verdeling dan recht doet aan de door sommige gemeenten ervaren scheefheid in de verdeling. Het nadeel van deze beleids optie is dat de benodigde eenduidige informatie niet voorhanden is. Minimaal noodzakelijk is dat de informatie die op grond van de verbetervoorstellen uit het IBO-rapport maatschappelijke opvang zijn voorgesteld ook beschikbaar is.

Eerst zal geïnventariseerd moeten worden welke indicaties een rol moeten spelen en hoe deze indicaties uniform en vergelijkbaar kunnen worden vastgelegd. Daarna zou de zwaarte van de problematiek van de cliënt als uitgangspunt op een nader te bepalen wijze bij de verdeelformules moeten worden betrokken.

Een vierde benadering zou kunnen zijn om eerst de verdere ontwikkelingen op het gebied van de WMO af te wachten.

Deze optie heeft als nadeel dat de door enkele gemeenten gesignaleerde scheefheid in de verdeling nog enige tijd blijft bestaan. Daar staat tegenover dat als er meer duidelijkheid ontstaat over de bestuurlijke uitgangspunten inzake de nieuwe WMO er desgewenst teruggekomen kan worden op de uitgangspunten van de verdeling. Gelet op de inhoudelijke samenhang met de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) die ook onderdeel gaat uitmaken van de WMO heeft de Raad een zekere voorkeur voor deze benadering. Dit zou kunnen leiden tot één verdeelmodel dat betrekking heeft op het totale WMO-budget, in plaats van verschillende verdeelmodellen voor de afzonderlijke onderdelen waaruit het WMO-budget is opgebouwd.

Korte termijn

*De Raad stelt vast dat geen van de besproken alternatieven direct leidt tot een gewenste wijziging van de verdeling. Indien voor de **korte termijn** een bijdrage aan de leniging van de meest knellende uitkomsten wenselijk wordt geacht, geeft de Raad in overweging het huidige verdeelmodel op een enkel onderdeel te wijzigen. De Raad denkt hierbij in de eerste plaats aan de historische voorzieningen. Nagegaan zou kunnen worden of de historische voorzieningen een landelijk (bovenregionaal) karakter hebben. Als dat het geval is, dan zou financiering buiten het verdeelmodel een optie zijn. Als dat niet het geval is, dan zouden de mogelijkheden verkend moeten worden om de bekostiging van deze voorzieningen zo spoedig mogelijk af te bouwen. De daardoor vrijvallende middelen zouden bij de totale budgetverdeling kunnen worden betrokken of zouden meer specifiek kunnen worden ingezet voor de hardnekkige problematiek maatschappelijke opvang bij de G4.*

Een andere optie is de WZV-regio onverkort te handhaven en één centrumgemeente aan te wijzen per regio. Dit leidt tot een herverdeling ten gunste van de grootstedelijke centrumgemeenten. Dit hoeft niet ten koste te gaan van de voorzieningen in de regio omdat de centrumgemeenten de bestaande voorzieningen kunnen blijven bekostigen.

Het is duidelijk dat een eventuele herverdeling ook gevolgen kan hebben voor de gemaakte prestatie afspraken in het kader van het grotestedenbeleid.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

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

M.P.H van Haeften, secretaris

Bijlage 1:

Ter voorbereiding van dit advies zijn oriënterende gesprekken gevoerd met ambtelijke vertegenwoordigers van:

- Ministerie van VWS
- Federatie Opvang
- Gemeente Almere
- Gemeente Haarlem²³
- Gemeente Rotterdam

Er heeft een gedachtewisseling plaatsgevonden over de contouren van dit advies met ambtelijke vertegenwoordigers van:

- Gemeente Almere*
- Gemeente Amersfoort
- Gemeente Apeldoorn
- Gemeente Delft
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Haarlem
- Gemeente Helmond
- Gemeente Rotterdam
- Vereniging Nederlandse Gemeenten

* de gemeente was wel uitgenodigd maar heeft van de gelegenheid geen gebruik gemaakt.

²³ De wethouder was ook bij het gesprek aanwezig.