

De staatssecretaris van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mw. dr. J Bussemaker
Postbus 20350
2500 EA DEN HAAG

| | | |
|------------------|-----------------|-----------------|
| Datum | Uw kenmerk | Ons kenmerk |
| 18 augustus 2009 | DMO/SSO-2909637 | 2009-0000447689 |

| | |
|--------------------|----------------|
| Inlichtingen bij | Doorkiesnummer |
| G.A. van Nijendaal | 070 - 426 7232 |

Bijlagen

Onderwerp
Advies verdeelsleutel maatschappelijke opvang

Geachte mevrouw Bussemaker,

Bij brief van 22 juni 2009 vraagt u een reactie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) op het nieuwe verdeelmodel voor maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg (specifieke uitkering MO). Bij deze voldoet de Raad aan uw verzoek.

Samenvatting

De Raad plaatst bij het nieuwe verdeelmodel enige kanttekeningen. Hij merkt daarbij op dat het moeilijk is een definitief oordeel te geven omdat de kosten zich nog niet volledig hebben uitgekristalliseerd. Het nu voorliggende verdeelvoorstel doet echter veel beter recht aan de verschillen in objectieve kosten dan de huidige verdeling. De Raad beveelt daarom aan het verdeelmodel nu in te voeren en tegelijkertijd de kostenontwikkeling goed te blijven volgen en de verdeling daarop zonedig aan te passen.

Een belangrijk winstpunt is dat met het voorgestelde model, helderheid ontstaat over de afbakening van voorzieningen die in aanmerking komen voor bekostiging uit andere wettelijke financieringsbronnen. De Raad is van oordeel dat het Rijk primair verantwoordelijk is voor de overheveling van voorzieningen naar andere vormen van wettelijk gefinancierde zorg. Deze overheveling is namelijk wel een voorwaarde voor een succesvolle

invoering van het objectieve verdeelmodel voor de maatschappelijke opvang.

Een belangrijke meerwaarde van het verdeelmodel is ook dat het onderscheid maakt in de kostendrijvers voor preventie /nazorg en de feitelijke opvang. Het op het rapport gebaseerde verdeelmodel biedt goede aanknopingspunten voor de ontwikkeling van de zorgtaken van gemeenten.

Naar het oordeel van de Raad doet het verdeelmodel voldoende recht aan de verschillende externe factoren die samenhangen met de objectieve vraaggerelateerde kenmerken van de doelgroep in de regio.

De herverdeel-effecten van het verdeelmodel sluiten in belangrijke mate aan bij de huidige verschillen in eigen bijdragen die centrumgemeenten. Het verdeelmodel komt daarmee in voldoende mate tegemoet aan de huidige knelpunten. Wel plaatst de Raad vraagtekens bij de wijze waarop de verhouding tussen centrumgemeenten en regiogemeenten in het verdeelmodel is uitgewerkt. De huidige uitgaven veronderstellen een zelfstandige invloed van de (grootstedelijke) kenmerken van de centrumgemeente op de maatschappelijke opvang. Daarbij honoreert het verdeelmodel een basisniveau vooruitlopend op een te verwachten uitgavenontwikkeling bij met name kleinere centrumgemeenten. De Raad is echter niet op voorhand overtuigd dat de eigen bijdrage van met name kleinere centrumgemeenten die nu nog in een ontwikkelingsfase zitten, op termijn wel op gelijke hoogte komen met die van de grootstedelijke centrumgemeenten.

Een aanpassing van het verdeelmodel kan niet geïsoleerd worden benaderd maar moet in samenhang met de (inhoudelijke) verdeelkenmerken worden gezien. Dit zou gezien het stadium waarin de keuze voor het verdeelmodel zich bevindt leiden tot een keuze waarbij het mogelijk “betere” de vijand van het “goede” wordt. Het nu voorliggende verdeelmodel acht de Raad op dit moment als het maximaal haalbare. Het voorliggende verdeelmodel kan de toets der kritiek doorstaan. De herverdeling sluit qua richting aan bij de eigen inspanningen van de centrumgemeenten. Mede gelet op de nog niet uitgekristalliseerde verdeling van de kosten tussen de verschillende bekostigingsbronnen (grensstrook) en de (nieuwe) aanpak op basis van de stedelijke kompassen, acht de Raad het van belang de ontwikkeling van de kosten de komende vier jaar goed te blijven volgen en de verdeling daarop aan te passen.

De introductie van het verdeelmodel dient gepaard te gaan met een goede inhoudelijke toelichting. De Raad beveelt aan om voor de inwerkingtreding van het nieuwe verdeelmodel de verzorgingsgebieden in samenspraak met de centrumgemeenten te toetsen op consistentie en zonodig aan te passen.

1.

Inleiding

De totale uitgaven voor de maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg belopen € 458 mln. Het Rijk neemt daarvan via de specifieke uitkering maatschappelijke opvang (MO) € 282 mln voor zijn rekening. Dit betreft de huidige specifieke uitkering MO van circa € 250 mln en de extra toe te voegen OB-middelen psychosociaal van circa € 32 mln.¹ De overige kosten komen ten laste van de (centrum)gemeenten. Duidelijk is dat het voor (centrum)gemeenten om substantiële bedragen gaat.

Specifieke uitkering MO

De basis van het huidige verdeelmodel is tien jaar geleden door de Raad ontwikkeld.² In de loop der tijd zijn er middelen toegevoegd, de schotten tussen de budgetten voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid zijn weggehaald en zijn centrumgemeenten verdwenen en toegevoegd. 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 tien jaar onmiskenbaar groter geworden. Deze toegenomen druk heeft zich niet in alle (centrum)gemeenten in gelijke mate voorgedaan. De afgelopen jaren heeft de Raad er in verschillende adviezen op gewezen dat de huidige verdeling niet voldoet. Eén van de grondoorzaken is dat de objectieve verdeling feitelijk is ondergraven door het de instandhouding van het historisch aandeel in de verdeling. Maar ook los daarvan moet worden vastgesteld dat de objectieve verdeling onvoldoende recht doet aan de huidige verschillen in kosten. Er zijn verschillende pogingen gedaan te komen tot een beter verdeelmodel.³

Het onderzoeksbureau Cebeon heeft nu een nieuwe verdeelsystematiek voor de specifieke uitkering MO ontwikkeld.⁴ U vraagt - mede naar aanleiding van een verzoek uit de Tweede Kamer – nu het oordeel van de Raad over deze nieuwe verdeelsystematiek.

¹ De OB-middelen zijn de gelden voor ondersteunende begeleiding algemeen op psychosociale grondslag en de middelen voor ondersteunende begeleiding dag en persoonlijke verzorging op psychosociale grondslag.

² Raad voor de financiële verhoudingen (1998), *Advies specifieke uitkeringen vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingszorg*, Den Haag.

³ Raad voor de financiële verhoudingen (2007) *Advies second opinion Verdeelonderzoek maatschappelijke opvang en verslavingszorg*, Den Haag.

⁴ Cebeon (2009), *Verdeelsystematiek specifieke middelen voor maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare gezondheidszorg*, Amsterdam.

De Raad heeft zich bij de beoordeling van de verdeelsystematiek primair laten leiden door de vraag of het nu voorliggende verdeelmodel op basis van objectieve inhoudelijke criteria in voldoende mate tegemoet komt aan de verschillen in opvangdruk in de centrumgemeenten. Een belangrijke indicatie voor de opvangdruk vormen de huidige verschillen in eigen bijdragen van centrumgemeenten. Het verdeelmodel moet recht doen aan objectieve kostenverschillen tussen de verschillende regio's. Het moet daarbij steunen op een deugdelijke en adequate verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

2. Afbakening kosten maatschappelijke opvang

2.1 Afbakening maatschappelijke opvang ten opzichte van andere wettelijke financieringsbronnen voor (residentiële) zorg

De Raad heeft eerder aandacht gevraagd voor een deugdelijke afbakening van de uitgaven die voor rekening van de specifieke uitkering MO dienen te komen.⁵ Eén van de grensvlakken betreft de voorzieningen die in aanmerking komen voor bekostiging uit andere wettelijke financieringsbronnen: zoals de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet op de Jeugdzorg (Wjz). De gelden voor deze voorzieningen worden voorlopig nog wel aan de centrumgemeenten beschikbaar gesteld, maar via de “grensstrook” buiten het objectieve verdeelmodel gehouden. Door deze ingreep is het mogelijk de objectieve verdeling van de maatschappelijke opvang beter te laten aansluiten op de werkelijke kosten van de centrumgemeenten.

In het Cebeon-rapport wordt duidelijk welk deel van de uitgaven betrekking heeft op voorzieningen die niet relevant zijn voor de objectieve verdeelsystematiek. De Raad acht dit een belangrijk winstpunt.

In de komende periode zullen de voorzieningen uit de grensstrook moeten worden overgeheveld naar de Awbz, de Zvw of de Wjz. Daarmee wordt € 38 mln vrijgespeeld voor de objectieve verdeling. Het verdeelmodel neemt hiermee een voorschot op het ‘leegrekenen’ van de grensstrook. Dit leegrekenen is overigens naar de opvatting van de Raad méér dan het verschuiven van de rekening. Het gaat er om dat de verantwoordelijkheid komt te liggen waar die gezien de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden ook behoort te liggen. Op grond van heldere criteria moet duidelijk worden welk financieringssysteem voor welke zorgvraag van toepassing is. Dit vereist afstemming tussen met name de

⁵ Raad voor de financiële verhoudingen (2005), *Advies evaluatie verdeling maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang*, Den Haag.

Awbz gefinancierde zorginstellingen of -organisaties, het ministerie van VWS en de centrumgemeenten. Onduidelijk is op welke wijze het Rijk centrumgemeenten gaat faciliteren, begeleiden en/of stimuleren om de voorzieningen uit de grensstrook te krijgen en ten laste van andere bekostigingsbronnen te brengen.

De Raad is van oordeel dat het Rijk primair verantwoordelijk is voor de overheveling van voorzieningen naar andere vormen van wettelijk gefinancierde zorg. Dit mag niet louter afhankelijk zijn van de inspanningsverplichting van de centrumgemeenten. Het Rijk heeft de plicht zorg te dragen voor een goede verdeling van bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden. Het is een voorwaarde voor een succesvolle invoering van het objectieve verdeelmodel voor de maatschappelijke opvang. De overheveling is een belangrijk toetspunt bij de evaluatie.

Het voorstel is om de vrijvallende middelen uit de grensstrook te verdelen via de maatstaven voor preventie en nazorg. Het belang van preventie wordt door de Raad onderschreven, maar de indruk bestaat dat de keuze in eerste aanleg wordt ingegeven door de wens om herverdeeleffecten te matigen. Het gaat bij preventie vooral om het goed onderkennen van risicogroepen en -factoren. Dit is echter nauw verweven met de algemene preventieve zorgtaak van alle gemeenten. Om preventie aan betekenis te laten winnen is meer nodig dan het via de verdeling beschikbaar stellen van de structurele vrijval van middelen aan centrumgemeenten. De Raad beveelt aan de stand van zaken na vier jaar te bezien en opnieuw te beoordelen.

De Raad is van oordeel dat de komende periode de vinger aan de pols moet worden gehouden om te bezien hoe de verdeling en de kosten zich ontwikkelen.

2.2 Afbakening kosten maatschappelijke opvang Rijk en (centrum)gemeenten

De specifieke uitkering voor de maatschappelijke opvang is niet kostendekkend. Vanuit het verleden wordt er van uitgegaan dat centrumgemeenten en regiogemeenten zelf bijdragen aan de bekostiging van relevante uitgaven. De huidige omvang bedraagt € 458 mln. De totaal beschikbare rijksbijdrage is € 282 mln. De overige € 176 mln, oftewel bijna 40%, komt voor rekening van de (centrum)gemeenten. De verschillen tussen de gemeentelijke bijdragen in de kosten voor de maatschappelijke opvang zijn groot. Sommige (kleinere) centrumgemeenten dragen nog geen 10% bij in de totale kosten, terwijl een aantal vooral grootstedelijke centrumgemeenten meer dan 50% van de kosten uit eigen middelen bijdraagt.

De veronderstelde eigen bijdrage van centrumgemeenten klemt ook omdat de omvang van de centrumgemeente ten opzichte van het verzorgingsgebied waarvoor zij verantwoordelijk zijn sterk uiteenloopt. Er zijn centrumgemeenten waar minder dan 20% van de inwoners van het verzorgingsgebied in de centrumgemeente zelf woont. Er zijn ook centrumgemeenten waar meer dan 80% van de inwoners van het verzorgingsgebied in de centrumgemeente woonachtig is. Naarmate aan een centrumgemeente een groter verzorgingsgebied ten deel valt, trekt dit een zwaardere wissel op de draagkracht van die gemeente.

De Raad beschouwt de historisch gegroeide verdeling van kosten als een gegeven. Hij stelt daarmee vast dat een diffuse financiële verantwoordelijkheid blijft bestaan voor een adequaat bekostigingsniveau voor de maatschappelijke opvang. Naast het Rijk zijn de centrumgemeenten en de regiogemeenten verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang. Gelet op deze gedeelde financiële verantwoordelijkheid acht de Raad het redelijk dat aan de huidige verhouding tussen het rijksaandeel en het gemeentelijk aandeel in de kosten van de maatschappelijke opvang wordt vastgehouden. Het past niet de kostenstijging geheel ten laste van de (centrum)gemeenten te laten komen.

De Raad is van mening dat de maatschappelijke opvang als één van de taakvelden onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in zijn geheel onder de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten moet komen te vallen. Hij beseft dat dit op dit moment een brug te ver is en dat het de introductie van een nieuw verdeelmodel onnodig zou compliceren. Het is nu van belang dat de centrumgemeenten met de stedelijke kompassen aan de slag gaan en daarin worden gesteund door een verdeelsystematiek die recht doet aan de eigen inspanningen.⁶ Bij de evaluatie zal moeten worden gezien of de kosten voldoende zijn uitgekristalliseerd en een verantwoorde overheveling mogelijk is.

Een belangrijke meerwaarde van het Cebeon-rapport is dat de kosten voor preventie en nazorg herkenbaar in het verdeelmodel zijn opgenomen. Niet alleen de feitelijke opvangcapaciteit is immers van belang, maar ook preventie en nazorg verdienen aandacht. Preventie en nazorg zijn echter niet alleen een zaak van centrumgemeenten maar van alle gemeenten.

⁶ Stedelijke kompassen zijn gericht op het bieden van een persoonsgerichte en sluitende ketenaanpak.

Deze taken behoren nu al tot het reguliere deel van de zorgtaak van gemeenten op grond van de Wmo van elke gemeente.⁷

Een aandachtspunt voor de komende periode acht de Raad daarbij de betrokkenheid van de regiogemeenten bij de maatschappelijke opvang, vooral waar het gaat om de preventieve taak en nazorg. In het perspectief van de ontwikkeling van de zorgtaken van gemeenten is een eenduidige verdeling van bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden van Rijk, centrumgemeenten en regiogemeenten voor de maatschappelijke opvang van belang. Het verdeelmodel biedt daarvoor goede aanknopingspunten.

Gelet op de complexe structuur beveelt de Raad aan de introductie van het nieuwe verdeelmodel gepaard te laten gaan met een goede inhoudelijke toelichting aan (centrum)gemeenten over de kosten die ten laste komen van deze doeluitkering, hoe de inspanningen zich verhouden tot de reguliere preventie en zorgtaken in het kader van de Wmo, de (preventieve) jeugdzorg en de afbakening van het zorggebied.

2.3 Bestuurlijke afbakening

Gelet op het voorgaande is een belangrijke voorwaarde dat het verzorgingsgebied ook aansluit op de perceptie en de logica van de (centrum)gemeenten. Het kan verstoring werken als centrumgemeenten voor aanpalende zorgtaken en/of openbare orde en veiligheid te maken hebben met steeds verschillende gemeenten uit de regio. In sommige gevallen is door een gemeentelijke herindeling een niet logische indeling ontstaan.⁸ Er is in de loop der tijd op verzoek van centrumgemeenten al een aantal correcties doorgevoerd.⁹ Naar de opvatting van de Raad is op dit vlak nog winst te boeken.

De Raad beveelt aan om voorafgaande aan de inwerkingtreding van het nieuwe verdeelmodel de verzorgingsgebieden in samenspraak met de centrumgemeenten te toetsen op consistentie en zonedig aan te passen.

⁷ Het Cebeon- rapport stelt ook dat de maatschappelijke voor ex-daklozen op termijn als een lokale taak op grond van de Wmo kan worden beschouwd.

⁸ Zo is mede door de gemeentelijke herindeling in de provincie Utrecht de gemeente Veenendaal los komen te liggen van de centrumgemeente Amersfoort terwijl Veenendaal qua oriëntatie meer gericht is op Ede.

⁹ Zo is de gemeente Haarlemmermeer overgeheveld van de regio Amsterdam naar de regio Haarlem.

3.

Het verdeelmodel

Bij het objectieve verdeelmodel gaat het er om dat het model recht doet aan geobjectiverde kostenverschillen in de maatschappelijke opvang van de centrumgemeenten. De herverdeeeffecten dienen daarbij plausibel te zijn.

3.1 Inhoudelijk onderbouwing

Bij de inhoudelijke onderbouwing gaat het er om dat de objectieve vraaggerelateerde externe factoren van de doelgroep in de regio ook in het model tot uitdrukking komen. In het verdeelmodel worden verschillende aandachts- en risicogroepen onderscheiden, zoals jongeren tussen de 10 en 25 jaar, minderheden, eenouderhuishoudens, uitkeringsontvangers enz. Daarnaast wordt expliciet rekening gehouden met de centrumfunctie, zowel in relatie met de doelgroep 18 tot 45 jarigen, als met het aantal huishoudens met lage inkomens. Dit is vooral van betekenis voor het aanbod van opvangvoorzieningen in de centrumgemeenten. De kenmerken die het verdeelmodel honoreert zijn in belangrijke mate te beschouwen als preciseringen van de kenmerken van het huidige objectieve model, met name het later ingebrachte OGGz-deel.

De Raad is van oordeel dat de inhoudelijke onderbouwing van de verdeelmaatstaven deugdelijk is. Het verdeelmodel doet in globale zin recht aan de verschillende risicogroepen.

3.2 Herverdeeeffecten

Het is schier onmogelijk een eenduidige beoordeling van de herverdeeeffecten te geven. Daar zijn verschillende verklaringen voor. Het huidige uitgavenniveau wordt beïnvloed door historische en incidentele factoren. Het toekomstige uitgavenniveau staat onder invloed van de ambities uit de stedelijke kompassen. De toevoeging van de OB-middelen heeft een zelfstandige invloed op de herverdeeeffecten. Het effect van het leegrekenen van de grensstrook is ongewis. Daarbij geldt dat er een verschil is in het effect op regioniveau en het effect voor de centrumgemeente sec.

Het beperken van herverdeeeffecten mag geen uitgangspunt zijn. Het nieuwe verdeelmodel beoogt immers een herverdeling te bewerkstelligen. Een herverdeling die recht doet aan de verschillen in eigen bijdrage van de centrumgemeenten. De eigen bijdrage van de centrumgemeente beschouwt de Raad als een indicatie van de opvangdruk.

De Raad is van oordeel dat de herverdeeeffecten van het verdeelmodel voldoende plausibel zijn. Plausibel in de zin dat ze aansluiten op de

verschillen in eigen bijdragen die centrumgemeenten nu doen. Gemeenten als Utrecht, Rotterdam, Amsterdam, Eindhoven, Den Haag, Maastricht en Den Bosch, die in de huidige situatie zowel in euro's per inwoner als in percentage van de beschikbare middelen een relatief groot aandeel voor hun rekening nemen, gaan er op vooruit. De herverdeling verkleint de verschillen in eigen bijdrage, maar neemt deze niet geheel weg. De verdeling sluit aan op de door met name de G4 veel genoemde cumulatieproblematiek en aanzuigende werking op sociaal zwakkeren uit de regio.

Tegelijkertijd gaat een aantal centrumgemeenten dat nu verhoudingsgewijs minder dan gemiddeld uit eigen middelen bijdraagt, er op achteruit. Bij de nadeelgemeenten geldt dat de nieuwe verdeling deze gemeenten zal aansporen een nadere afweging te maken over de rechtvaardiging van hun – nu relatief beperkte – eigen inzet van eigen middelen.

Ondanks de bevestiging dat de herverdeeleeffecten globaal in overeenstemming zijn met de huidige eigen bijdragen van gemeenten, sluiten de herverdeeleeffecten niet over de gehele linie aan op de huidige eigen bijdrage van alle centrumgemeenten. Dat geldt overigens voor zowel bepaalde voor- als nadeelgemeenten. Bij sommige voordeelgemeenten, bijvoorbeeld Almere, heeft dit duidelijk een relatie met de fase waarin zij zich bevinden. Het Cebeon-rapport verklaart dit verder voor een deel uit de effecten van de herverdeling van de OB-middelen en de niet volledig geschoonde uitgaven, dan wel de relatief hoge kosten “per eenheid”.

Naast deze verklaring wijst de Raad op een mogelijke verklaring vanuit de werking van het objectieve verdeelmodel. De Raad heeft vraagtekens bij de wijze waarop de relatie tussen centrumgemeenten en regiogemeenten gestalte heeft gekregen. De maatstaf “klantenpotentieel” is in het verdeelmodel gebonden aan een niet nader bepaald minimum- en maximumniveau. Dit is gedaan om kleine centrumgemeenten een basisniveau te garanderen en uitschieters te voorkomen aan de top. Zowel het bodemniveau, als de vorm van aftopping wordt niet duidelijk. Met het honoreren van een basisniveau wordt vooruitgelopen op de te verwachten uitgavenniveaus van vooral kleinere (landelijke) centrumgemeenten. Dit knelt met de objectiviteit van de verdeling.

In de optiek van de Raad is daarbij niet zozeer het aantal regiogemeenten van belang, als wel de verhouding tussen de omvang van de centrumgemeenten en de regiogemeenten. De (grootstedelijke) kenmerken van de centrumgemeenten hebben een zelfstandige invloed op de maatschappelijke opvang. In de kern gaat het immers bij de maatschappelijke opvang om grootstedelijke problematiek. Het ontbreken van sociale netwerken doet zich vooral in de centrumgemeenten zelf gelden. De omvang van de doelgroep

brengt met zich mee dat er meer noodzaak is voor specialistische voorzieningen, zoals gebruikruimten voor harddrugs en alcohol, voorzieningen voor zwerfjongeren en speciale (zwaardere) groepen (begeleid groepswonen, ex-prostituees).

Het nadeel van centrumgemeenten als Vlissingen en Leeuwarden, en in mindere mate Spijkenisse, wordt daarentegen mede veroorzaakt door het feit dat zij als relatief kleine centrumgemeenten een groot verzorgingsgebied bestrijken. Niet alleen zullen zij te maken krijgen met een negatief herverdeeleffect, maar bij handhaving van het huidige uitgavenniveau betekent dit ook een bovenmatige beslag op de eigen middelen. Een inspanning die een zware wissel trekt op het draagvlak van deze centrumgemeenten. Daarmee is niet gesteld dat het huidige uitgavenniveau objectief gerechtvaardigd is en in stand dient te blijven.

Ook Arnhem, Heerlen en Nijmegen krijgen bij volledige herverdeling en handhaving van het huidige uitgavenniveau te maken met een relatief hoge eigen bijdrage in euro's per inwoner. De verklaring vanuit de werking van het verdeelmodel is dat de grootstedelijke problematiek in deze centrumgemeente relatief zwaar drukt op de maatschappelijke opvang. Voor de goede orde zij opgemerkt dat sommige voordeelgemeenten bij handhaving van het huidige uitgavenniveau nog steeds meer zullen bijdragen dan deze nadeelgemeenten. Het zijn vooralsnog indicatieve verklaringen voor de verschillen, die ook voorbijgaan aan de vraag of handhaven van het huidige uitgavenniveau onvermijdelijk is.

De huidige verschillen in uitgavenniveaus veronderstellen een grotere en zelfstandige invloed van centrumgemeenten en grootstedelijke problematiek dan het verdeelmodel op dit moment honoreert. Naast de historisch gegroeide aandacht voor dak- en thuislozen, die eigen is aan de concentratie van grootstedelijke (sociale) problemen, valt een deel van de verschillen ook te verklaren uit verschillen in gemeentelijk beleid. De Raad is evenwel niet op voorhand overtuigd dat het aandeel van de eigen bijdrage van met name kleinere centrumgemeenten die nu in een ontwikkelingsfase zitten, op termijn op gelijke hoogte komt met die van grotere (stedelijke) centrumgemeenten.

De richting van de herverdeeleffecten wordt door de Raad als juist beoordeeld. De Raad beschouwt het nu voorliggende verdeelmodel op dit moment als het maximaal haalbare. Het verdeelmodel kan de toets der kritiek doorstaan. De Raad is zich er daarbij van bewust dat een eventuele aanpassing van het verdeelmodel niet geïsoleerd kan worden benaderd, maar ook in samenhang met de (inhoudelijke) verdeelkenmerken zou moeten worden gezien. Zonder extra middelen leidt een aanpassing van het verdeelmodel immers ook tot mogelijk andere, minder wenselijke

herverdeeeffecten. Gezien het stadium waarin de keuze voor het verdeelmodel zich bevindt leidt dit tot een keuze waarbij het mogelijk “betere” de vijand van het “goede” wordt. De Raad beveelt daarom aan het verdeelmodel nu in te voeren en te bezien of de uitgaven zich wel conform de verwachting ontwikkelen.

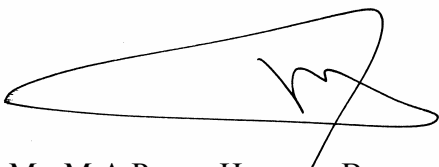
Vooralsnog is het voorstel om de herverdeeeffecten voor Leeuwarden, Arnhem en Vlissingen te maximeren tot € 350.000 per jaar. De Raad kan hiermee instemmen, al had het met het oog op de draagkracht van gemeenten meer voor de hand gelegen het herverdeeeffect te relateren aan het inwonertal van de centrumgemeente of de hoogte van de huidige doeluitkering.

4.

Conclusie

Dit is in de optiek van de Raad nog niet het ultieme verdeelmodel. De kosten zijn nog niet volledig uitgekristalliseerd. Bij het nieuwe verdeelmodel zijn los daarvan kanttekeningen te plaatsen en zijn (op termijn) verbeteringen mogelijk en noodzakelijk. De Raad is evenwel van oordeel dat het nu voorliggende verdeelmodel een belangrijke inhoudelijke meerwaarde heeft ten opzichte van de bestaande verdeling. Het doet meer recht aan de inspanningen van de gemeenten. Het is ook beduidend beter dan eerder gepresenteerde alternatieven. Hoewel het model ingewikkeld oogt, is het niet veel ingewikkelder dan het bestaande objectieve model. Het belang van draagvlak voor het verdeelmodel mag niet onderschat worden, maar dit mag geen afbreuk doen aan een verdeling die recht doet aan structurele objectieve kosten. De Raad beveelt daarom aan de kostenontwikkeling scherp te blijven volgen en de verdeling daar zonodig ook op aan te passen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

