

Aan de Staatssecretaris van het  
ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport  
Mw. dr. M. Bussemaker  
Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
31 mei 2007	DMO/SSO-2768065	2007-0000190435

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

Bijlagen  
0

**Onderwerp**  
Second opinion verdeelonderzoek  
maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid

Geachte mevrouw Bussemaker,

In bovengenoemde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) een *second opinion* te geven over het 'Onderzoek budgetverdeling maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid' van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv).<sup>1</sup> In de adviesaanvraag geeft u aan dat het daarbij dient te gaan om de kwaliteit van dit onderzoek en in het bijzonder de gevolgde methodologie.

De *second opinion* zou zich moeten toespitsen op de volgende twee vragen:

1. Zijn de onderzoeksvragen gegeven de doelstelling van het onderzoek, zoals beschreven in de brief van 27 juli 2006 valide?<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO bv), *Onderzoek budgetverdeling, maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid; Vraag, middelen en bekostiging*, Leiden april 2007.

<sup>2</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Verdeelsleutel MO/VB/OGGz*, 27 juli 2006, DMO/SSO-269 7376.

2. Zijn de antwoorden op deze onderzoeksvragen betrouwbaar?

Doelstelling van het onderzoek is het ontwikkelen van een verdeelsleutel die recht doet aan de huidige knelpunten. Een rechtvaardige verdeling zodat centrumgemeenten in een financieel vergelijkbare uitgangspositie komen te verkeren. Speciale aandacht daarbij is gevraagd voor de grootschalige voorzieningen, de gemeentelijke bijdrage in verhouding tot de rijksbijdrage, aandacht voor de context en de mogelijkheid om positieve prikkels toe te voegen.

Hierbij ontvangt u het advies van de Raad.

*Samenvatting*

*De Raad komt tot de conclusie dat het op dit moment onverantwoord is om op basis van de in het IOO-rapport gepresenteerde verdeelmodellen over te gaan tot een structurele herverdeling van middelen voor de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid voor de centrumgemeenten.*

*De waarde van het IOO-rapport is dat het voor het eerst inzicht geeft in de verschillen van de eigen gemeentelijke bijdrage in aanvulling op de rijksbijdrage. De Raad plaatst echter kanttekeningen bij de betrouwbaarheid van de basisgegevens. Dit belemmert de ontwikkeling van deugdelijke verdeelmodellen en de interpretatie van de uitkomsten. Het verdeelonderzoek is daarbij onvoldoende kostengeoriënteerd. De Raad vindt bovendien de inhoudelijke onderbouwing van de modellen zwak. De keuze voor het hanteren van gescheiden verdeelmodellen voor afzonderlijke groepen van gemeenten acht de Raad een zwaktebod. De context waarin de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid opereert komt onvoldoende in de modellen tot uitdrukking.*

*De Raad meent wel dat de opvangdruk, waarbij rekening wordt gehouden met de zwaarte van de zorgvraag, in beginsel een goed criterium vormt voor een rechtvaardige verdeling van middelen. Hij heeft evenwel grote twijfels bij de wijze waarop de opvangdruk is geoperationaliseerd. Dit wordt versterkt door de in de optiek van de Raad niet altijd plausibele uitkomsten.*

*Dit alles neemt niet weg dat de Raad het mogelijk acht om op basis van de gegevens van het IOO-rapport, mits de betrouwbaarheid van de basisgegevens nog eens nader wordt getoetst, een stap in de richting van*

*een meer rechtvaardige verdeling van middelen te doen. Een rechtvaardige verdeling die recht doet aan de verschillen in de kosten van de tussen centrumgemeenten.*

## 1.

### **Inleiding**

De Raad heeft sinds 1998 meermalen advies uitgebracht over de verdeling van de budgetten voor maatschappelijke opvang, het verslavingsbeleid en de vrouwenopvang. De huidige verdeelsystematiek is gebaseerd op het model zoals dat destijds door de Rfv is voorgesteld.

In 2005 heeft de Raad een advies uitgebracht over de te nemen stappen voor een nieuw onderzoek naar de verdeling van de gelden voor maatschappelijke opvang.<sup>3</sup> Kort samengevat waren de belangrijkste bevindingen van de Raad:

- De druk op de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid is fors toegenomen.
- Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de huidige verdeling onevenwichtig is en onvoldoende recht doet aan de regionale verschillen in behoeften.
- Voordat tot een herverdeelonderzoek wordt overgegaan dient echter eerst duidelijkheid te worden verschaft over de bestuurlijke uitgangspunten en verantwoordelijkheden.
- Het is daarbij van belang dat er een eenduidige afbakening van de maatschappelijke opvang en de zorgzwaarte wordt gehanteerd om een objectieve, uniform toepasbare vergelijkingsbasis mogelijk te maken.
- Ook dienen er duidelijke afspraken te worden gemaakt over de reikwijdte en de methodologische uitgangspunten van het uit te voeren onderzoek.
- Er zijn verschillende benaderingen van de behoefte mogelijk, bijvoorbeeld op basis van gemeentelijke uitgaven en/of de zwaarte van de problematiek van de cliënten.

Dit advies was nadrukkelijk bedoeld als een tussenstap in herziening van de verdeelsleutel voor de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid, die ook de Raad als noodzakelijk beschouwde. Het nu voorliggende rapport van het IOO beoogt een onderbouwing te geven voor een herverdeling van het beschikbare budget.

## 3.

### **De reikwijdte van dit advies**

In dit advies beperkt de Raad zich tot de vraag of de kwaliteit van het onderzoek en dan in het bijzonder de gevolgde onderzoeksmethode

---

<sup>3</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies evaluatie verdeling maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang*, van 27 juli 2005, Rfv2005059617.

voldoende is om een verantwoorde beslissing te nemen over de toekomstige verdeling van de budgetten. De oordeelsvorming van de Raad is gebaseerd op het volledige rapport en op de nadere toelichting van het et IOO op het onderzoek. Ook heeft de Raad kennis genomen van de reactie van de Federatie Opvang en de brief van de G27 alsmede van reacties van afzonderlijke gemeenten.<sup>4</sup> De Raad baseert zijn oordeel mede op de uitgangspunten in het eerder genoemde advies van 2005.

Gelet op het korte tijdsbestek was slechts een beperkte toets mogelijk. Er is geen poging gedaan het onderzoek te reproduceren. De Raad heeft zich primair gebogen over de vraag of er voldoende waarborgen in het onderzoeksproces zijn ingebouwd om onjuistheden te traceren. Ook is meegewogen hoe gevoelig de verschillende modellen zijn voor onjuistheden en kleine afwijkingen. De Raad spreekt ook een oordeel uit over de gekozen methodiek, de operationalisering van de centrale begrippen en kwaliteit van de modellen.

De Raad doet in deze *second opinion* geen uitspraak over de gewenste totale omvang van de noodzakelijk middelen. Het advies beperkt zich tot de vraag of de gekozen onderzoeksmethode leidt tot een rechtvaardige verdeling van de beschikbare middelen over de centrumgemeenten. Een rechtvaardige verdeling houdt in dat alle centrumgemeenten in een gelijke uitgangspositie komen om hun taken uit te voeren.<sup>5</sup> De bestaande bestuurlijke kaders vormen een gegeven. De regio-indeling staat niet ter discussie.

#### **4.**

##### **Algemene indruk van het rapport**

Vooraf merkt de Raad op dat bij elk verdeelonderzoek altijd kritische kanttekeningen te plaatsen zijn. De Raad is zich ervan bewust dat het gezien de complexe financiering, de onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en de aard van het onderzoeksobject niet eenvoudig is om te komen tot een eenduidige dataverzameling en oplossing van het verdeelvraagstuk. Het is daarbij een beleidsterrein dat als gevolg van recente impulsen volop in ontwikkeling is.

---

<sup>4</sup> De G27; *Gevolgen onderzoek verdeling rijksmiddelen Maatschappelijke Opvang*, brief van 27 april 2007; Federatie Opvang, *Onderzoek herverdeling MO*, brief van 24 april, FO 07-052-5.1; de reacties van nagenoeg alle centrumgemeenten zijn door de VNG verzameld en via de mail aan de Raad ter kennisname gezonden.

<sup>5</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Verdeelsleutel MO/VB/OGGz*, 27 juli 2006, DMO/SSO-269 7376.

Het IOO rapport is gebaseerd op een uitgebreid onderzoek van de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid. Het rapport schetst een helder beeld van de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid. Het doet op transparante wijze verslag van het onderzoek en de afwegingen die daarbij gemaakt zijn. Ook bij de beantwoording van de toelichtende vragen was het IOO bereidwillig openheid van zaken te geven.

De Raad acht het een gemis dat in het rapport de resultaten slechts statisch worden niet toegelicht maar onvoldoende inhoudelijk worden verklaard. Ook constateert de Raad dat in het rapport een aantal slordigheden zijn geslopen die afbreuk dreigen te doen aan het vertrouwen in de kwaliteit van het rapport. Zo sluit de verantwoording in hoofdtekst niet altijd aan op de bijlagen, is het gepresenteerde nulmodel in het rapport niet te herleiden en blijkt er in de eindversie een verwisseling van gemeenten te hebben plaatsgevonden. Het is onduidelijk in hoeverre deze onvolkomenheden de hoofdlijnen van de bevindingen uit het rapport aantasten.

*Het rapport kent een aantal onvolkomenheden. De Raad meent evenwel dat het IOO-rapport een helder beeld geeft van de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid.*

## **5.**

### **Draagvlak**

De Raad acht een goed draagvlak voor een verdeelonderzoek onder de betrokken centrumgemeenten van groot belang. Een onderzoek dat leidt tot herverdeel-effecten kent winnaars en verliezers. Het is daarom bijna per definitie onmogelijk om met alle betrokkenen tot overeenstemming te komen over de herverdeling. Het maximaal haalbare is dat de betrokkenen de ratio van de herverdeling delen. Daarom dient vooraf duidelijk te zijn waaraan het streven naar een financieel vergelijkbare uitgangspositie voor gemeenten kan worden afgemeten.

Belangrijk daarvoor is dat betrokken partijen instemmen met de onderzoeksopzet en de reikwijdte van het onderzoek. Naar de opvatting van de Raad is aan deze voorwaarde slechts ten dele voldaan. De indruk bestaat dat vooraf de onderzoeksvragen en de methode waarop de verschillen in kosten en/of opvangdruk zijn vastgesteld onvoldoende zijn afgestemd met de betrokken gemeenten. Uit de reacties van betrokken gemeenten na afloop van het onderzoek blijkt in elk geval dat er verschillende verwachtingen bestonden over de aard en reikwijdte van het onderzoek. Gevolg is dat na afronding van het rapport veel

centrumgemeenten zich beklagen over de reikwijdte en strekking van het onderzoek. Deze omstandigheid valt te betreuren. Het gevaar dreigt nu dat de discussie over de kwaliteit van het onderzoek lijkt te worden ingegeven door de waardering van de uitkomsten.

*De Raad stelt vast dat vooraf onvoldoende duidelijk is afgesproken wat een financieel vergelijkbare uitgangspositie voor gemeenten inhoudt. Dit tast het draagvlak om op basis van dit rapport tot een nieuwe verdeling van middelen te komen onnodig aan.*

## **6.**

### **Noodzaak van herverdeling**

De noodzaak voor een herverdeling komt naar de opvatting van de Raad tot uiting in de grote verschillen in eigen gemeentelijke bijdragen. De rijksbijdrage dekt volgens het IOO onderzoek gemiddeld 57% van de totale gemeentelijke uitgaven, dat wil zeggen dat de gemeenten 43% van de totale uitgaven uit eigen middelen dekken. Sommige gemeenten dragen echter wel ruim meer dan 60% bij uit eigen middelen. Andere gemeenten daarentegen volstaan met het louter doorsluizen van de rijksbijdrage naar de instellingen of dragen slechts zeer beperkt bij uit eigen middelen. Uitgedrukt in euro's per inwoner van de centrumgemeente blijkt uit het IOO-rapport dat centrumgemeenten gemiddeld c.a. €20 per inwoner uit de eigen middelen bijdragen. Vijf gemeenten dragen echter meer dan €30 per inwoner bij terwijl 21 gemeenten minder dan €10 per inwoner bijdragen. De mate waarin een gemeente zelf bijdraagt, is voor een deel het gevolg van eigen beleidskeuzes. Daar staat tegenover dat het zeer aannemelijk is dat de noodzaak om eigen middelen beschikbaar te stellen wordt ingegeven door de maatschappelijke druk die de gemeente ervaart op dit terrein. Een gemeente waar de opvangdruk gering is zal ook weinig aanleiding hebben om eigen schaarse middelen in te zetten. De mate waarin een gemeente zelf bovenop de rijksbijdrage inspanningen verricht vormt voor de Raad een globale indicatie voor de opvangdruk.

*De waarde van het IOO-rapport is dat het met inachtneming van de nodige kanttekeningen voor het eerst een inzicht geeft in de omvang van de eigen gemeentelijke bijdrage.*

## 7.

### **Betrouwbaarheid van de gegevens**

Voor een goede interpretatie van de verschillen in uitgaven/eigen gemeentelijke bijdragen is het van belang dat op voorhand zoveel mogelijk wordt uitgesloten dat de geconstateerde verschillen het gevolg zijn van:

- onjuiste opgaven van gemeenten;
- verkeerde of onduidelijke afbakening van uitgaven;
- een onjuiste toedeling van uitgaven aan verschillende activiteiten;
- interpretatieverschillen bij de invulling.

In het onderzoek worden namelijk de meest onzekere uitgaven voor signaleren, registratie, dagactiviteiten e.d. buiten het onderzoek gehouden. Het gaat hierbij om de uniformiteit en vergelijkbaarheid van de gegevens.

De tijdsdruk die op het onderzoek stond heeft naar de stellige overtuiging van de Raad soms geleid tot onvolledige en onjuiste verstrekking van gegevens. Dit heeft te maken met het feit dat uit de administratie van gemeenten en instellingen niet altijd zondermeer de gewenste gegevens zijn aan te leveren. Met name gemeenten die nog niet zo ver gevorderd zijn met hun Plan van aanpak hebben hiermee te maken. Ook heeft de Raad twijfels of de afbakening van de activiteiten voldoende eenduidig is geweest.

Het IOO heeft op verschillende manieren gecontroleerd of de verstrekte gegevens kwalitatief voldoende zijn. Er heeft een vergelijking plaats gevonden tussen de opgaven van de centrumgemeenten en de instellingen. De verklaring voor de verschillen tussen de opgaven van de centrumgemeenten en de opgaven van de instellingen wordt methodisch verantwoord. De onderzoekers constateren dat de wijziging van nieuw aangeleverde gegevens relatief beperkt was dat wil zeggen kleiner dan 10%. Dit geeft de onderzoekers het vertrouwen dat de gegevens waarop het verdeelmodel is gebaseerd relatief betrouwbaar en consistent zijn. Dit is een beperkte visie op de betrouwbaarheid van de gegevens.

Naar de opvatting van de Raad wordt een beter inzicht in de betrouwbaarheid van de gegevens verkregen indien systematisch wordt onderzocht waardoor verschillen in de opgaven tussen centrumgemeenten worden veroorzaakt. De Raad heeft de indruk dat als gevolg van de tijdsdruk dit niet voldoende systematisch en volledig is gebeurd. De Raad sluit daarmee niet uit dat hier mogelijk onvolkomenheden in het onderzoek



zijn geslopen. Een globale analyse laat opmerkelijke verschillen zien die op zijn minst nader onderzoek rechtvaardigen.

Het rapport neemt de uitgaven van de gemeente als basis. Er ontbreekt evenwel een kritische toets op de verhouding tussen kosten en uitgaven. Voor een goede vergelijkingsbasis is het noodzakelijk de uitgaven te schonen voor incidentele uitgaven, verschillen in afschrijvingstermijnen, verschillen in toerekening van ambtelijke kosten enz. Er wordt in het rapport geen relatie gelegd tussen het eigen beleid van de gemeenten en de uitgaven. Het verdeelonderzoek is daarmee onvoldoende kostengeoriënteerd.

*De Raad plaatst kantekeningen bij de betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens. Het verdeelonderzoek is naar de opvatting van de Raad onvoldoende kostengeoriënteerd. Dit belemmert de ontwikkeling van deugdelijke verdeelmodellen en de juiste interpretatie van de uitkomsten.*

## **8.**

### **Ontwikkeling verdeelmodellen**

Vervolgstep van aldus vastgestelde verschillen in uitgaven is het zoeken van objectieve verklaringen voor de verschillen in eigen gemeentelijke bijdragen. In het onderzoek van het IOO is dat vooral gedaan op basis van (enkelvoudige) regressievergelijkingen. Het lijkt dat het streven naar een eenvoudig verdeelmodel te veel nadruk heeft gekregen waarmee een goede aansluiting op de complexe werkelijkheid verloren gaat.

De inhoudelijke relatie tussen de gekozen maatstaven en de kosten laat naar de opvatting van de Raad te wensen over. Ook mist de Raad een systematische inhoudelijke verklaring voor geconstateerde verschillen tussen de modeluitkomsten en feitelijke uitgaven.

In het rapport worden de modellen steeds gebaseerd op de gegevens van het gehele werkingsgebied. Voor zover het de doelgroep van potentiële gebruikers betreft is dat een logische keuze. De Raad acht het echter een omissie dat bij het zoeken naar objectieve maatstaven weinig aandacht lijkt te zijn besteed aan de zelfstandige positie van de centrumgemeente. De centrumgemeenten dragen uiteindelijk de lasten van de inzet van de extra eigen gemeentelijke middelen. Zij worden geconfronteerd met de overlast. De aantrekkingskracht die de centrumgemeente uitoefent op alle inwoners binnen een zekere straal (onafhankelijk van het directe verzorgingsgebied) lijkt daarbij een belangrijk gegeven. De Raad acht het daarom redelijk om

de invloed van de centrumfunctie op de omvang van de opvang in het onderzoek te betrekken.

Afwijkende resultaten worden niet toegelicht of inhoudelijk verklaard. Het blijft daardoor onduidelijk of de verschillen het gevolg zijn van eventuele verschillen in voorzieningenniveau of kwaliteit en/of eigen beleidskeuzes van de gemeente. Naast de uitgaven is het van belang inzicht te hebben in eventuele aanvullende financieringsbronnen die van invloed kunnen zijn op de gemeentelijke uitgaven (bijvoorbeeld AWBZ-bijdragen, of andere inkomstenbronnen). Uit het onderzoek blijkt niet dat hier rekening mee is gehouden. Er wordt geen relatie gelegd met de (financiële) betrokkenheid van de regiogemeenten. Ook merkt de Raad op dat er mogelijk een vertekening in de tijd ontstaat doordat niet alle gemeenten in dezelfde fase van beleidsontwikkeling verkeren.

*De Raad acht de inhoudelijke onderbouwing van de modellen zwak. De context waarin de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid opereert komt onvoldoende in de modellen tot uitdrukking.*

## **9.**

### **Verdeelmodellen**

Het rapport presenteert drie nieuwe verdeelmodellen:

- Model A betreft een uniform verdeelmodel voor alle centrumgemeenten op basis van een drietal verdeelkenmerken.
- Model B bestaat uit twee verdeelmodellen. Het maakt een onderscheid tussen de G4 en de G27 en overige centrumgemeenten. De rechtvaardiging daarvoor is vooral gelegen in de aparte bestuurlijke positie van de G4.
- Model C is gebaseerd op verschillen in opvangdruk. Ook model C bestaat uit twee verdeelmodellen een voor de tien gemeenten met de hoogste opvangdruk en een verdeelmodel voor de gemeenten met een gemiddelde of lage opvangdruk.

Het uniforme model A biedt nauwelijks een oplossing voor de huidige onevenwichtigheden en is daarom niet aan de orde.

Zowel model B als C kent een a priori verdeling van het beschikbare budget voor de onderscheiden groepen en hanteert daarvoor vervolgens verschillende verdeelmodellen. Het op voorhand compartimenteren doet onvoldoende recht aan de verschillen die binnen een compartiment bestaan. De Raad acht het gebruik van verschillende verdeelmodellen voor groepen van gemeenten methodisch een zwakgebod. De keuze voor

verschillende verdeelmodellen voor groepen gemeenten verdient een degelijke inhoudelijke onderbouwing. Deze onderbouwing vindt de Raad niet in het rapport terug.

#### *Model B: Sturingskracht*

De rechtvaardiging voor model B is dat de G4 een aparte positie innemen binnen de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid. Het model komt voor de G4 als groep tegemoet aan de belangrijkste knelpunten. Maar het model doet weinig recht aan de verschillen binnen de G4 en komt onvoldoende tegemoet aan de knelpunten bij de overige centrumgemeenten.

#### *Model C: Opvangdruk*

Opvangdruk acht de Raad een goed uitgangspunt voor een rechtvaardige verdeling van middelen. De wijze waarop de opvangdruk in het IOO rapport is geoperationaliseerd is weinig solide. De wegingsfactoren voor de categorisering zijn betwistbaar. De toegepaste categorisering is uiteindelijk grofmazig en gevoelig voor kleine verschillen. Het is zeer de vraag of de uitkomst niet te zeer een momentopname is. De mogelijke beïnvloedbaarheid door de gemeente is ook een punt van zorg. Het verschil in uitgaven binnen de categorie met de zwaarste opvangdruk is daarbij veel groter dan de verschillen tussen de categorie met een lage en een gemiddelde opvangdruk

Naar de opvatting van de Raad is de mate waarin een gemeente zelf bovenop de rijksbijdrage inspanningen verricht een globale indicatie voor de opvangdruk. Het globale beeld is in overeenstemming met deze indicatie en ook met eerdere bevindingen van de Raad. De relatie tussen de opvangdruk en de inzet van eigen middelen is echter niet over de gehele linie overtuigend. Er zijn gemeenten die meer dan 30% van de uitgaven uit eigen middelen dekken en toch een lage opvangdruk blijken te hebben. Tegelijkertijd zijn er gemeenten die minder dan 30% van de uitgaven uit eigen middelen dekken maar juist wel de hoogste opvangdruk blijken te hebben.

Een andere benadering voor de opvangdruk zijn de verschillen in eigen gemeentelijke bijdrage uitgedrukt in euro's per inwoner van de centrumgemeenten. Op basis van het IOO-rapport blijkt dat centrumgemeenten gemiddeld c.a. €20 per inwoner uit de eigen middelen bijdragen. Vijf gemeenten dragen echter meer dan €30 per inwoner bij terwijl 21 gemeenten minder dan €10 per inwoner bijdragen. Confrontatie met de score op de opvangdruk levert bij ongeveer 25% van de gemeenten

een onverklaarbaar verschil op. In de optiek van de Raad nopen deze uitkomsten tot voorzichtige conclusies.

*De Raad heeft grote bezwaren tegen het hanteren van gescheiden verdeelmodellen voor afzonderlijke groepen van gemeenten.*

*De Raad meent wel dat de opvangdruk een goed uitgangspunt voor een rechtvaardige verdeling van middelen. De Raad heeft grote vraagtekens bij de wijze waarop de opvangdruk is geoperationaliseerd. Dit wordt versterkt door de in de optiek van de Raad niet plausibele uitkomsten.*

## **10.**

### **Slotbeschouwing**

De Raad komt tot de conclusie dat het op dit moment onverantwoord is om op basis van de in het IOO-rapport voorliggende verdeelmodellen over te gaan tot een structurele herverdeling. Aan de doelstelling van het onderzoek, namelijk het ontwikkelen van een verdeelsleutel die recht doet aan de huidige knelpunten zodat centrumgemeenten in financieel vergelijkbare uitgangspositie komen te verkeren wordt onvoldoende tegemoet gekomen. Aan alle drie de modellen kleven grote bezwaren. De modellen komen onvoldoende tegemoet aan de bestaande knelpunten in de verdeling of leveren weer nieuwe knelpunten op. De inhoudelijke onderbouwing van de modellen acht de Raad onvoldoende.

De Raad concludeert dat de gegevens waarop het onderzoek van het IOO zich baseert op dit moment onvoldoende basis biedt om een structurele herverdeling van middelen te rechtvaardigen. De oorzaak daarvan is grofweg tweërlei:

1. de verschillende fase van beleidsontwikkeling waarin de gemeenten zich bevinden;
2. de kwaliteit van de basisgegevens.

Het is op dit moment voor de Raad onmogelijk een inschatting te maken van de gevolgen van die de beleidsontwikkelingen in de verschillende gemeenten voor de verdeling van middelen zal hebben. Het is vanuit beleidsmatig oogpunt wel van belang gemeenten te (blijven) stimuleren de Plannen van aanpak verder te ontwikkelen en uit te voeren. Niet alleen draagt dit op termijn bij tot een beter inzicht in de behoefte maar ook tot een kwalitatief betere vergelijkbaarheid van gegevens tussen gemeenten.

Een te rigoureuze herverdeling nu zal de gewenste beleidsontwikkeling mogelijk belemmeren en betekent een negatieve prikkel. Het ongewijzigd

voortzetten van de huidige verdeling doet echter ook onvoldoende recht aan de verschillen tussen centrumgemeenten. Uit het IOO-onderzoek blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen de eigen gemeentelijke bijdragen zowel in percentage van de rijksbijdrage als in euro's per inwoner van de centrumgemeente. Dit gegeven zou als uitgangspunt voor een rechtvaardige verdeling kunnen dienen. Op basis van de gegevens van het IOO trekt de Raad de voorzichtige conclusie dat het regionale klantenpotentieel van de centrumgemeente deze verschillen voor een belangrijk deel verklaart. Daarvoor is nog wel noodzakelijk dat de betrouwbaarheid van de basisgegevens nader wordt onderzocht.

Al deze opmerkingen nemen niet weg dat de Raad van mening blijft dat een echte structurele oplossing pas goed mogelijk is indien heldere bestuurlijke uitgangspunten worden geformuleerd. De Raad heeft in eerdere adviezen reeds gepleit voor het integreren van de middelen van de maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid in de budgetten voor de Wet maatschappelijke opvang (WMO). In dat verband zou ook een overheveling van de AWBZ middelen kunnen worden overwogen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

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

  
Drs. C.J.M. Breed, secretaris

PS. Een afschrift van dit advies zal aan vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer worden gezonden.