
Verdeelsystematiek specifieke middelen voor maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg

525008 - 010

Rapport

Cebeon, 29 januari 2009

I Inhoudsopgave

Samenvatting en leeswijzer	5
1 Inleiding	7
2 Werkwijze en beschikbare gegevens.....	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Werkwijze.....	9
2.3 Beschikbare gegevens.....	11
3 Context van de specifieke uitkering	13
3.1 Inleiding.....	13
3.2 Spelregels voor verdeelsystematiek van brede doeluitkeringen.....	13
3.3 Betekenis van uitgangspunt ‘preventie’	14
3.4 Uitwerking van uitgangspunt ‘belonen van goed gedrag’	15
3.5 Omvang en verdeling specifieke middelen MO.....	15
3.6 Bestemming specifieke middelen MO in relatie tot andere taken en middelen	17
4 Afbakening van andere kaders en lokaal beleid	19
4.1 Inleiding.....	19
4.2 Afbakening ten opzichte van andere (wettelijke) kaders	19
4.3 Afbakening ten opzichte van lokale gemeentelijke taken.....	21
5 Relevante uitgaven als vraaggestuurde ankers voor verdeelmodel	23
5.1 Inleiding.....	23
5.2 Uitgaven- en verschillenanalyse in plaats van regressietechnieken.....	23
5.3 Uitkomsten uitgavenanalyse: opbouw van relevante uitgaven	24
5.4 Uitkomsten verschillenanalyse: achtergronden van verschillen tussen centrumgemeenten	25
6 Opbouw van de verdeelsystematiek.....	29
6.1 Inleiding.....	29
6.2 Hoofdlijn van de verdeelsystematiek.....	29
6.3 Structuur van het objectieve verdeelmodel	30
6.4 Uitkomsten van het objectieve verdeelmodel	33
7 Invoering: overgang, goed gedrag en onderhoud	43
7.1 Inleiding.....	43
7.2 Werkwijze voor de grensstrook	43
7.3 Overgangsproblematiek ten opzichte van huidige specifieke uitkering.....	44
7.4 Belonen van goed gedrag.....	46
7.5 Periodiek onderhoud van de verdeelsystematiek	48
Bijlagen	49
A Overzicht uitgaven grensstrook	51

S Samenvatting en leeswijzer

inleiding

In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft Cebeon onderzoek verricht naar een nieuwe verdeelsystematiek voor de specifieke uitkering maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg (specifieke uitkering MO). Deze verdeelsystematiek moet voldoen aan een aantal voorwaarden en kenmerken. In deze samenvatting wordt beknopt uiteengezet hoe aan deze voorwaarden en kenmerken is voldaan. Daarbij wordt steeds verwezen naar relevante onderdelen van het rapport.

a. vraaggestuurd verdeelmodel

De meeste centrumgemeenten beschikken in het kader van de stedelijke kompassen over gegevens betreffende doelgroepen dak- en thuislozen. Deze gegevens bieden echter geen eenduidig en structureel beeld van de vraag en kunnen daarom niet fungeren als indicator in het verdeelmodel. (zie paragraaf 2.2 en 5.2) Ook uitgavengegevens bieden geen zuivere indicatie van de structurele vraag/behoefte, omdat zij allerlei historische en tijdelijke componenten bevatten. (zie paragraaf 5.2) Tegen deze achtergrond is een uitgebreide uitgaven- en verschillenanalyse verricht. Door deze analyse is een beeld verkregen van de relevante uitgaven-niveaus van centrumgemeenten. Ook is inzicht verworven in relevante achtergrondfactoren die van invloed zijn op verschillen in de vraag en daarmee samenhangende uitgaven tussen centrumgemeenten. Daarmee zijn vraaggestuurde ankers voor het verdeelmodel beschikbaar gekomen. (zie paragraaf 5.3 en 5.4)

b. objectief verdeelmodel

Vanuit de ankers is gezocht naar objectieve maatstaven die in samenhang een adequate indicator vormen van de structurele vraag/behoefte van centrumgemeenten. Een belangrijke randvoorwaarde is dat maatstaven voldoen aan de spelregels voor verdeelsystemen. (zie paragraaf 3.2) Het ontwikkelde verdeelmodel bevat maatstaven die aansluiten bij de bestaande verdeelsystematiek van de specifieke uitkering en bij bestaande maatstaven in het gemeentefonds. (zie paragraaf 6.3)

c. heldere afbakening ten opzichte van andere wettelijke en financiële kaders

Eerder heeft de Raad voor de financiële verhoudingen aandacht gevraagd voor de afbakening van de uitgaven die als relevant kunnen worden beschouwd voor de specifieke uitkering MO. Door middel van de uitgebreide uitgaven- en verschillenanalyse heeft het onderzoek op dit punt veel helderheid verschaft. (zie paragraaf 3.6) Bovendien is binnen de relevante uitgaven inzichtelijk gemaakt welk deel betrekking heeft op voorzieningen, waarvan nog duidelijk moet worden in hoeverre deze uit andere wettelijke/financiële kaders kunnen worden bekostigd. Deze zijn apart gezet op een grensstrook. (zie paragraaf 4.2 en 5.3) Er zijn bepaalde spelregels geformuleerd om te bevorderen dat over deze voorzieningen binnen vier jaar duidelijkheid ontstaat. (zie paragraaf 7.2) Bij overheveling naar een ander kader vallen middelen vrij binnen de specifieke uitkering MO die dan via het objectieve model worden verdeeld. (zie ook paragraaf 7.3 en onder e)

d. inzicht in deel van relevante uitgaven dat uit specifieke uitkering kan worden gehonoreerd

De specifieke uitkering MO heeft geen kostendekkend karakter. Vanuit het verleden wordt ervan uitgegaan dat centrumgemeenten en regiogemeenten zelf bijdragen in de bekostiging van relevante uitgaven. (zie paragraaf 3.5) Door de grondige uitgavenanalyse is duidelijk geworden welk deel van de uitgaven betrekking heeft op voorzieningen die niet relevant zijn voor de verdeelsystematiek. Deze zijn buiten het onderzoek gehouden. (zie paragraaf 4.2, 4.3 en 5.3)

e. preventie goed ingebouwd in verdeelmodel

Preventie heeft in de vorm van een afzonderlijk segment (inclusief nazorg) een eigen herkenbare plaats gekregen binnen het verdeelmodel. (zie paragraaf 6.2 en 6.3) Daarbij gaat het om preventie in brede zin: bovenlokale voorzieningen betreffende potentieel daklozen, inclusief nazorg voor ex-daklozen. (zie paragraaf 3.3) Door de structurele vrijval van middelen op de grensstrook aan dit segment toe te voegen, kan preventie verder aan betekenis winnen. (zie paragraaf 7.2)

f. OB-middelen psychosociaal in verdeelmodel ondergebracht

De overgehevelde OB-middelen psychosociaal zijn meegenomen in de analyse van de huidige uitgaven van centrumgemeenten en betrokken bij de ontwikkeling van het verdeelmodel. Zij maken nu onderdeel uit van het segment preventie en nazorg (zie paragraaf 6.2) Gegeven de scheve verdeling van deze middelen vanuit de werking van de Awbz heeft deze objectivering geleid tot duidelijke herverdeeffecten voor een aantal centrumgemeenten. (zie paragraaf 5.4 en 6.4)

g. goed gedrag wordt c.q. kan worden beloond

Het afzonderlijk belonen van goed gedrag is geen gebruikelijk element bij een objectieve verdeelsystematiek. Een adequate verdeelsystematiek honoreert namelijk al goed gedrag. Aan dit uitgangspunt is als bestuurlijke invulling gegeven dat centrumgemeenten die naar verhouding veel eigen middelen inzetten, dienen te worden beloond. (zie paragraaf 3.4) Het ontwikkelde verdeelmodel komt hieraan al voor een deel tegemoet doordat de uitkomsten zodanig zijn dat alle centrumgemeenten met een bovengemiddelde eigen inzet erop vooruitgaan. In hoeverre een aanvullende beloning wenselijk is, vormt een bestuurlijke afweging. Vanuit het onderzoek is een handreiking gedaan voor de (technische) vormgeving van een aanvullende regeling. (zie paragraaf 7.4)

h. voldoende draagvlak tijdens proces

Voor de onderzoeksresultaten is tijdens het proces steeds breed draagvlak verworven. Alle stappen zijn uitgebreid besproken met de Regiegroep namens VWS, VNG en centrumgemeenten. Tussentijdse bevindingen en beslispunten zijn tevens zorgvuldig gecommuniceerd met alle ambtelijke en bestuurlijke gremia alsmede externe deskundigen uit het veld (inclusief Federatie Opvang en GGz Nederland). Deze inspanningen hebben bijgedragen aan een aantal bestuurlijke go-besluiten. (zie paragraaf 2.2)

i. handreiking voor zorgvuldige overgang naar nieuwe situatie

Het ontwikkelde verdeelmodel gaat gepaard met herverdeeffecten voor centrumgemeenten. (zie paragraaf 6.4) Daarom is een zorgvuldig overgangstraject van belang. Hiertoe wordt in het rapport een handreiking gedaan. (zie paragraaf 7.3) Met behulp van de inzet van beschikbare eenmalige middelen en inzet van de – voorzichtig ingeschatte – vrijval van de grensstrook is het mogelijk om een geleidelijke overgang naar de nieuwe situatie te bewerkstelligen.

1 Inleiding

achtergrond en doel van het onderzoek

In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft Cebeon onderzoek verricht naar een nieuwe verdeelsystematiek voor de middelen van de specifieke uitkering voor maatschappelijke opvang (MO), verslavingsbeleid (VB) en openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGz) (hierna: 'specifieke uitkering MO').

Bij de vaststelling van het beleidskader voor de derde periode van het grotestedenbeleid in 2005 hebben het Rijk en de G30 afgesproken onderzoek te laten doen naar de verdeling van genoemde specifieke middelen, "dat kan leiden toe een herziening van de verdeling aannemende dat alle drie partners, Rijk, G4 en G26 de ratio hiervan delen". Sindsdien zijn tevergeefs pogingen ondernomen om te komen tot een andere verdeelsystematiek. Het meest in het oog springend was onderzoek van IOO uit april 2007.¹ De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft over dit onderzoek een second opinion uitgebracht.

Tegen deze achtergrond is tijdens een bestuurlijk overleg tussen VWS en VNG op 26 september 2007 afgesproken dat er gezamenlijk wordt gewerkt aan een vraaggestuurd verdeelmodel dat niet uitgaat van open einde financiering en aandacht heeft voor preventie en het belonen van goed gedrag.

onderzoeksvragen

Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

- a. ontwerp een vraaggestuurd verdeelmodel, dat aansluit bij doelgroepen, (ketens in) voorzieningen en betrekking heeft op de centrumgemeenten met hun regio's;
- b. maak een objectief verdeelmodel;
- c. onderscheidt het verdeelmodel van de werking van andere wettelijke kaders en financiële stromen;
- d. maak duidelijk welk deel van de relevante uitgaven binnen de beschikbare middelen van de specifieke uitkering kan worden gehonoreerd;
- e. zorg ervoor dat preventie goed in het verdeelmodel is ingebouwd;
- f. breng de overgehevelde middelen voor ondersteunende begeleiding psychosociaal onder in het verdeelmodel;
- g. ga na in hoeverre goed gedrag wordt beloond c.q. kan worden beloond;
- h. zorg tijdens het onderzoeksproces voor voldoende draagvlak;
- i. geef een handreiking voor een zorgvuldige overgang naar nieuwe situatie.

In de zomer van 2008 is in bestuurlijk overleg door VWS en VNG besloten de nieuwe verdeelsystematiek per 2010 in te voeren.

begeleiding onderzoek en draagvlak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder begeleiding door een Regiegroep met vertegenwoordigers van VWS, VNG en centrumgemeenten. In de Regiegroep zijn alle relevante onderdelen van het onderzoek uitvoerig besproken, mede ter voorbereiding op de verschillende tussentijdse momenten van bestuurlijk overleg tussen VWS en VNG. Met het oog op een zo breed mogelijk draagvlak zijn tussentijdse bevindingen en beslispunten ook gecommuniceerd met de ambtelijke Klankbordgroep, het breed Ambtelijk overleg van alle centrumgemeenten en vervolgens met het Wethoudersoverleg van de centrumgemeenten. Verder zijn

1. IOO, *Onderzoek budgetverdeling maatschappelijk opvang en verslavingsbeleid*, 2007.

gesprekken gevoerd met bestuurders en externe deskundigen. De uitkomsten zijn eveneens toegelicht voor vertegenwoordigers en instellingen uit de achterban van de Federatie Opvang en GGz Nederland.

opzet van dit rapport

In het rapport gaan we in op:

- gevolgde werkwijze en beschikbare gegevens (hoofdstuk 2);
- context van de specifieke uitkering (hoofdstuk 3);
- afbakening ten opzichte van andere kaders en lokaal beleid (hoofdstuk 4);
- relevante uitgaven als vraaggestuurde ankers voor het verdeelmodel (hoofdstuk 5);
- opbouw van de verdeelsystematiek (hoofdstuk 6);
- invoering: overgang, goed gedrag en onderhoud van het verdeelmodel (hoofdstuk 7).

2 Werkwijze en beschikbare gegevens

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we eerst de werkwijze die is gevolgd bij de uitvoering van het onderzoek (paragraaf 2.2). Kenmerkend voor deze werkwijze is een grote inzet op het verkrijgen van gegevens van zo goed mogelijke kwaliteit en intensieve aandacht voor het verwerven van draagvlak onder alle betrokken partijen.

Daarnaast geven we een beknopt overzicht van de (soorten) gegevens die beschikbaar zijn voor het verrichten van analyses en het ontwikkelen van de verdeelsystematiek (paragraaf 2.3).

2.2 Werkwijze

inleiding

Bij het ontwikkelen van de verdeelsystematiek is een stapsgewijze werkwijze gevolgd. Daarbij kunnen de volgende stappen worden onderscheiden:

1. toets op de bruikbaarheid van gegevens over doelgroepen voor het bepalen van de ‘vraag’ op regionaal niveau;
2. vergelijkbaar maken van het beschikbare basismateriaal en verrichten van uitgaven- en verschillenanalyses;
3. afspreken van heldere bestuurlijke uitgangspunten voor de verdeelsystematiek;
4. ontwikkeling van een nieuwe verdeelsystematiek en nadere bijstelling van het conceptmodel;
5. handreiking voor de wijze van invoering van de verdeelsystematiek.

toets op bruikbaarheid gegevens doelgroepen

In navolging van het Plan van Aanpak MO voor de vier grote steden (G4) hebben vrijwel alle andere centrumgemeenten de hoofdlijnen van hun beleidsaanpak op het betrokken beleidsterrein (MO, VB en OGGz) alsmede de daarvoor benodigde middelen beschreven in een zogenoemd stedelijk kompas. Tevens bevatten de stedelijke kompassen gegevens over de omvang van de onderscheiden doelgroepen van het beleid, namelijk residentieel daklozen, feitelijk daklozen en potentieel daklozen. Binnen deze hoofdgroepen brengen centrumgemeenten ook wel nadere differentiaties aan. Zo worden bij eerstgenoemde groepen vaak zwerfjongeren als subgroep onderscheiden, terwijl zelfstandig wonende verkommerden en verloederden een belangrijke subcategorie vormen van de groep potentieel daklozen. Naast de gegevens in de kompassen hebben centrumgemeenten ook aanvullende gegevens en stukken toegezonden, zoals rapportages over het (periodiek) monitoren van de doelgroep.

Centrale vraag bij de bruikbaarheidstoets was of deze gegevens over de doelgroepen voldoende betrouwbaar en vergelijkbaar zijn om te kunnen gebruiken voor het bepalen van de vraag (‘caseload’) op regionaal niveau.

Ten aanzien van de gegevens over de onderscheiden hoofdgroepen (inclusief zwerfjongeren) is het volgende geconcludeerd:

- residentieel daklozen: kunnen over het algemeen redelijk goed worden geteld vanuit de beschikbare plaatsen (capaciteit) van de voorzieningen;

- feitelijk daklozen: ook hier zijn de gegevens in de kompassen veelal gebaseerd op –met behulp van instellingen en intermediairs– geïnventariseerde aantallen;
- potentieel daklozen: betreft de moeilijkst in kaart te brengen groep (mede in relatie tot activiteiten van preventie). Diverse centrumgemeenten hebben zich ook hier ingespannen om de aantallen van verschillende subgroepen in kaart te brengen. Andere centrumgemeenten werken met een globalere benadering.

Onder meer door het ontbreken van uniformiteit in meetmethoden en verschillen in de mate waarin centrumgemeenten genoemde doelgroepen op enig moment in beeld hebben, kunnen deze aantallen niet worden gebruikt als maatstaven voor de verdeling van de specifieke middelen (zie hoofdstuk 3.2 voor de eisen die aan verdeelmaatstaven worden gesteld).² Dit neemt echter niet weg dat de doelgroepgegevens uit de stedelijke kompassen waardevolle en bruikbare informatie opleveren over –verschillen in– de ‘caseload’ van centrumgemeenten en daarmee een belangrijk houvast bieden voor –de verschillenanalyses ten behoeve van– het vormgeven van een vraaggestuurde verdeelsystematiek. Op basis van deze toets is een bestuurlijk ‘go’-besluit genomen.

vergelijkbaar maken beschikbare basismateriaal en verschillenanalyses

Bij deze stap is eerst gewerkt aan het vergelijkbaar maken van het beschikbare basismateriaal. Behalve de kompasgegevens is een belangrijk deel van het beschikbare basismateriaal verkregen met behulp van vragenlijsten. Aan alle centrumgemeenten is –na bespreking en instemming door de Regiegroep– een vragenlijst toegezonden met het verzoek om informatie over voorzieningen, uitgaven en inkomsten, en de relatie met doelgroepen. Op enkele uitzonderingen na is van alle centrumgemeenten een ingevulde vragenlijst ontvangen. Deze gegevens zijn –samen met gegevens uit de stedelijke kompassen– verwerkt in een databestand ten behoeve van analyses.

Op de verwerkte gegevens zijn diverse uitgaven- en verschillenanalyses verricht. In dat kader hebben terugkoppelingen plaatsgevonden naar centrumgemeenten met het verzoek om aanvullende toelichting en/of achtergrondgegevens te verstrekken.

Met het oog op draagvlakverbreding en aanscherping van de verkregen regiobeelden zijn eveneens gesprekken gevoerd met bestuurders en ambtenaren van een tiental centrumgemeenten. Daarnaast is van gedachten gewisseld met externe deskundigen op het beleidsterrein MO (inclusief VB en OGGz) en aanpalende beleidsterreinen (zoals geestelijke gezondheidszorg), waaronder vertegenwoordigers van de Federatie Opvang en GGz Nederland.

heldere bestuurlijke uitgangspunten voor verdeelsystematiek

Op basis van de verkregen inzichten is met de Regiegroep, de Klankbordgroep en het Wethoudersoverleg centrumgemeenten afgestemd welke uitgangspunten relevant zijn voor de te ontwikkelen verdeelsystematiek. Deze uitgangspunten hebben in belangrijke mate betrekking op de afbakening van de soorten voorzieningen/uitgaven die relevant zijn voor het verdeelmodel en de structuur van de verdeelsystematiek. In de volgende hoofdstukken komen deze onderwerpen uitgebreider terug.

Deze stap is eveneens afgesloten met een bestuurlijk ‘go’-besluit.

2. Ook deskundigen als professor Wolf onderstrepen dat beschikbare doelgroepgegevens duidelijke beperkingen kennen.

ontwikkeling van nieuwe verdeelsystematiek

Op basis van de bestuurlijke uitgangspunten is een conceptmodel ontwikkeld. Hiervoor is vooral gebruik gemaakt van de beschikbare gegevens van centrumgemeenten en van inzichten uit de gesprekken met bestuurders, ambtenaren en externe deskundigen.

De opzet en vormgeving van dit conceptmodel is uitgebreid besproken met achtereenvolgens de Regiegroep, de Klankbordgroep, en het Ambtenarenoverleg MO. Op basis hiervan kan het Wethoudersoverleg centrumgemeenten worden geïnformeerd en kunnen in het Bestuurlijk overleg tussen VWS en VNG besluiten worden genomen. Daarnaast is het ontwikkelde verdeelmodel gecommuniceerd met vertegenwoordigers van de Federatie Opvang en GGz Nederland.

handreiking wijze van invoering

Bij de oplevering van de ontwikkelde verdeelsystematiek wordt, gegeven de bestuurlijke uitgangspunten, tevens een handreiking gedaan voor de wijze van invoering. In hoofdstuk 7 wordt hierop uitgebreider ingegaan.

2.3 Beschikbare gegevens

inleiding

In aanvulling op de voorgaande beschrijving geven we hieronder een resumé van de (soorten) gegevens die beschikbaar zijn voor het verrichten van analyses en het ontwikkelen van de verdeelsystematiek. Naast gegevens van centrumgemeenten gaat het om gegevens van het ministerie van VWS en overige (algemeen) beschikbare gegevens.

gegevens van centrumgemeenten

Van de meeste centrumgemeenten zijn veelal –meer of minder gespecificeerde/onderbouwde– gegevens voorhanden over:

- omvang en samenstelling van doelgroepen;
- uitgaven en inkomsten;
- capaciteit van relevante (soorten) voorzieningen;
- relevante achtergronden (zoals informatie over de aard van voorzieningen, de inzet van regiogemeenten en/of van middelen op basis van de Zvw en Awbz).

gegevens ministerie van VWS

Het ministerie van VWS heeft gegevens beschikbaar gesteld over:

- de omvang van de specifieke uitkering MO per centrumgemeente 2008 (stand mei 2008);
- de omvang van de middelen voor ondersteunende begeleiding algemeen (OB-alg) op psychosociale grondslag die per 2009 vanuit de Awbz worden overgeheveld naar de centrumgemeenten (gebaseerd op gegevens over het jaar 2007, stand november 2008; aangeduid als ‘maatregel 2008’);
- de omvang van de middelen voor ondersteunende begeleiding dag (OB-dag) en persoonlijke verzorging (PV) op psychosociale grondslag die per 2009 vanuit de Awbz worden overgeheveld naar de centrumgemeenten (gebaseerd op gegevens over het jaar 2007, stand november 2008; aangeduid als ‘maatregel 2009’).

Aan de genoemde Awbz-middelen (OB-alg, OB-dag en PV) wordt in het vervolg gerefereerd als ‘OB-middelen psychosociaal’.

overige gegevens

De overige gegevens betreffen vooral gegevens over uiteenlopende structuurkenmerken van (centrum)gemeenten. Een deel van deze structuurkenmerken is na diverse analyses opgenomen als indicator of maatstaf in het verdeelmodel. Deze gegevens zijn deels afkomstig van het CBS en hebben deels betrekking op bestaande gemeentefondsindicatoren.

3 Context van de specifieke uitkering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de relevante context van de specifieke uitkering MO. Achtereenvolgens gaan we in op de volgende onderwerpen:

- spelregels voor de verdeelsystematiek van brede doeluitkeringen (paragraaf 3.2);
- betekenis van het uitgangspunt 'preventie' (paragraaf 3.3);
- uitwerking van het uitgangspunt 'belonen van goed gedrag' (paragraaf 3.4);
- omvang en huidige verdeling van de specifieke middelen MO (paragraaf 3.5);
- bestemming van de specifieke middelen MO in relatie tot andere taken en middelen (paragraaf 3.6).

3.2 Spelregels voor verdeelsystematiek van brede doeluitkeringen

algemene spelregels

Voor de verdeelsystematiek van brede doeluitkeringen, zoals de specifieke uitkering MO, geldt een aantal algemene spelregels. Voorop staat dat er sprake moet zijn van een adequate kostenoriëntatie: het verdeelsysteem honoreert verschillen in kosten van soortgelijke taken tussen gemeenten/regio's die het gevolg zijn van uiteenlopende exogene omstandigheden (structuurkenmerken) zonder de kosten in detail (per taak) te normeren.

Daarnaast dienen verdeelmaatstaven te voldoen aan de volgende kwaliteitseisen:

- a. objectief meetbaar;
- b. plausibele relatie met te honoreren kostenverschillen;
- c. niet direct beïnvloedbaar door gemeentelijk beleid³;
- d. periodiek beschikbare gegevens voor alle betrokken gemeenten.

Ook dient de verdeling zoveel mogelijk te worden gekenmerkt door eenvoud in termen van aantal maatstaven en de vormgeving van maatstaven.

specifieke vertrekpunten MO

Voor de specifieke uitkering MO is daarnaast van belang dat de te ontwikkelen verdeelsystematiek meerwaarde biedt ten opzichte van de terugvaloptie (het dynamiseren van het bestaande model) en –met behulp van periodieke toetsing– perspectief geeft op verdere verbetering.

Daarbij dient er in de systematiek expliciet aandacht te zijn voor preventie. Hieronder wordt verstaan dat de uitkomsten van het verdeelmodel er niet toe mogen leiden dat gemeenten die een goed preventiebeleid hebben (instroom in de opvang zoveel mogelijk voorkomen) en daarom minder opvangcapaciteit nodig hebben, daarvoor worden 'gestraft' door een achteruitgang in de specifieke middelen. Voor het verdeelmodel kan daarom niet zonder meer worden aangesloten bij de huidige uitgavenniveaus van centrumgemeenten.

3. Voor alle duidelijkheid: niet-beïnvloedbaarheid betreft de maatstaven en niet het gemeentelijke beleid.

Dit ligt in het verlengde van het vertrekpunt dat het beoogde verdeelmodel een vraaggestuurd karakter heeft: de specifieke middelen dienen in relatie te staan met de structurele vraag of behoefte van centrumgemeenten/regio's en niet te worden beïnvloed door historische/incidentele factoren. In paragraaf 3.3 gaan we nader in op de betekenis van preventie.

Met het oog op de verschillende –historisch gegroeide– situaties van centrumgemeenten is tevens een invoeringstraject voorzien (met bepaalde waarborgen voor de continuïteit van zorg) en dient goed gedrag te worden beloond. Laatstgenoemd vertrekpunt wordt in paragraaf 3.4 verder uitgewerkt.

3.3 Betekenis van uitgangspunt 'preventie'

afbakening preventie

In het verdeelmodel dient de aandacht voor preventie goed te zijn ingebouwd. Daarbij wordt preventie gerelateerd aan de bovenlokale taken van centrumgemeenten en opgevat in brede zin. Preventie omvat dan de inspanningen van centrumgemeenten –in afstemming met de andere gemeenten in hun regio (vanuit hun lokale taken)– om de instroom in de maatschappelijke opvang te beperken, de doorstroom van cliënten uit opvangvoorzieningen te bevorderen, en (na uitstroom) terugval te voorkomen. Concreet kan hierbij worden gedacht aan inzet op het gebied van (preventief) verslavingsbeleid, outreachend werk onder thuiswonende risicogroepen, coördinatie van lokale zorgnetwerken (en daarmee verbonden bemoeizorg of vangnetten), ambulante/ondersteunende (woon)begeleiding en vormen van dagbesteding.

invulling binnen verdeelsystematiek

De verdeelsystematiek van de specifieke uitkering MO dient de inzet van centrumgemeenten op het gebied van preventie te stimuleren om te voorkomen dat mensen (weer) dakloos worden. Aan dit uitgangspunt is in de verdeelsystematiek invulling gegeven langs de volgende lijnen:

- het onderscheiden van een afzonderlijk segment in het objectieve verdeelmodel: hieronder vallen relevante bovenlokale voorzieningen voor preventie en nazorg (zoals hiervoor vermeld) en de OB-middelen psychosociaal;
- het honoreren van beleidsvrijheid in relatie tot preventie: door de vormgeving met behulp van objectieve verdeelmaatstaven (bevolkingskenmerken) ontvangen vergelijkbare centrumgemeenten vergelijkbare middelen, onafhankelijk van de vraag hoe effectief lokale preventieprogramma's zijn (bijvoorbeeld om dakloosheid te voorkomen). Anders gezegd: centrumgemeenten die in goede afstemming met hun regio-gemeenten inhoud geven aan preventie worden hiervoor niet op hun specifieke uitkering gekort, maar kunnen bepaalde besparingen realiseren waardoor middelen vrijkomen voor andere noodzakelijke voorzieningen;
- het voorstel (zie hoofdstuk 7) om de vrijvallende middelen van de grensstrook toe te voegen aan het segment 'preventie en nazorg': hierdoor kan de betekenis van preventie in het verdeelmodel de komende jaren toenemen.

3.4 Uitwerking van uitgangspunt 'belonen van goed gedrag'

specifieke invulling uitgangspunt

Het opnemen van specifieke uitgangspunten zoals het belonen van goed gedrag is niet gangbaar in situaties dat middelen worden verdeeld met behulp van een objectieve verdeelsystematiek. Een adequate objectieve verdeelsystematiek bevat immers al de beoogde prikkels tot goed gedrag.

Wat als goed gedrag wordt beschouwd, kan op tal van manieren worden ingevuld. Vaak wordt dan gerefereerd aan effectiviteit van beleid (het bereiken van doelen en doelgroepen) of een efficiënte inzet van middelen. In het kader van dit onderzoek dient te worden uitgegaan van de volgende, bestuurlijk afgesproken definitie: 'goed gedrag is dat centrumgemeenten nu naar verhouding veel eigen gemeentelijke middelen inzetten'. In eerdere overleggen en gesprekken is de vraag naar voren gebracht hoe dit (aldus geformuleerde) uitgangspunt kan worden geobjectiveerd.

wijze van objectiveren

Bij de objectivering kan een aantal elementen worden onderscheiden. Bij de ontwikkeling van het objectieve verdeelmodel wordt rekening gehouden met de totale relevante uitgaven. Dit betreft de uitgaven aan bovenlokale voorzieningen (geschoond voor niet-relevante onderdelen, zoals omschreven in hoofdstuk 4), inclusief relevante bovenlokale uitgaven die centrumgemeenten bekostigen uit eigen middelen. Op deze manier honoreert het verdeelmodel mede de eigen inzet van centrumgemeenten (tot nu toe). Daarmee is al een prikkel ingebouwd tot goed gedrag.

Een nadere (bestuurlijke) afweging betreft de vraag in hoeverre centrumgemeenten die duidelijk een bovengemiddelde inzet uit eigen middelen hebben nog extra dienen te worden beloond. In afstemming met de Regiegroep is hiervoor de volgende uitwerking voorgesteld:

- eerst wordt nagegaan welk deel van de herverdeeleffecten samenhangt met de inzet van eigen middelen;
- vervolgens kan goed gedrag worden gekoppeld aan de extra eigen inzet van centrumgemeenten boven het gehonoreerde deel in het verdeelmodel;
- hoe groot het hiermee verbonden bedrag is, vormt een bestuurlijke afweging;
- het dient dan te gaan om een substantiële extra eigen inzet. Daarbij is een nadere afweging of de beloning een eenjarig dan wel meerjarig karakter moet hebben.

In hoofdstuk 7 wordt een voorbeeld van een mogelijke invulling gepresenteerd.

3.5 Omvang en verdeling specifieke middelen MO

omvang te verdelen specifieke middelen

Bij de te ontwikkelen verdeelsystematiek dienen de volgende specifieke middelen te worden betrokken:

- de huidige specifieke uitkering MO: circa €250 miljoen;
- de extra toe te voegen OB-middelen psychosociaal: circa €32 miljoen.

In totaal gaat het om een budget van circa €282 miljoen.

specifieke uitkering niet kostendekkend en betekenis van heldere afbakening

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) leidt uit de voorgeschiedenis van de maatschappelijke opvang af dat de rijksbijdrage niet is bedoeld als kostendekkende uitkering. Volgens de Rfv is de rijksoverheid er destijds impliciet vanuit gegaan dat centrumgemeenten en regiogemeenten ook eigen middelen vrijmaken voor de bekostiging van relevante uitgaven. Gegeven dit karakter is het van belang om de regiogemeenten bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid te betrekken.

Daarnaast constateert de Rfv dat er in de praktijk geen eenduidigheid bestaat over de vraag in hoeverre de specifieke uitkering MO een kostendekkend karakter heeft. Deze constatering hangt samen met onduidelijkheid over welke kosten uit de specifieke uitkering dienen te worden gedekt. Het verdient volgens de Rfv aanbeveling om het uitgangspunt van budgettaire verantwoordelijkheden duidelijker vast te leggen.⁴

huidige verdeelsystematiek specifieke uitkering MO

De middelen van de huidige specifieke uitkering MO worden als volgt over de centrumgemeenten verdeeld:

- historische component: per centrumgemeente is in 2001 een historisch bedrag vastgesteld voor MO en VB. Deze component maakt ongeveer tweederde deel uit van het huidige totaalbudget. De omvang van deze component loopt tussen centrumgemeenten uiteen van ongeveer de helft tot meer dan driekwart van de specifieke uitkering. Dit wordt mede beïnvloed door de (historisch gegroeide) aanwezigheid van bepaalde voorzieningen (met een regio-overstijgende betekenis);
- objectieve component, bestaande uit de volgende onderdelen:
 - verdeelmodel extra middelen MO en VB: de middelen die sinds 2001 aan de uitkering zijn toegevoegd worden verdeeld met behulp van een verdeelmodel van de Rfv. Dit model kent een drietal maatstaven, namelijk: aantal inwoners, aantal huishoudens met laag inkomen vermenigvuldigd met regionaal klantenpotentieel, en aantal uitkeringsontvangers;
 - verdeelmodel middelen OGGz: deze middelen zijn sinds 2007 in de specifieke uitkering ondergebracht en worden eveneens verdeeld op basis van een verdeelmodel van de Rfv. Dit model is opgebouwd uit de volgende maatstaven: aantal huishoudens met laag inkomen vermenigvuldigd met regionaal klantenpotentieel, aantal uitkeringsontvangers, aantal jongeren van 15 tot 30 jaar vermenigvuldigd met regionaal klantenpotentieel, en aantal minderheden.

betekenis voor te ontwikkelen verdeelsystematiek en volume specifieke middelen MO

Zoals aangegeven, is de huidige specifieke uitkering voor een belangrijk deel historisch bepaald. Zowel de historische startsituatie als de (uitgaven)ontwikkelingen nadien kunnen tussen centrumgemeenten in sterke mate uiteenlopen. Dit kan van invloed zijn op de relatieve omvang van de eigen gemeentelijke bijdrage uit de algemene middelen. Een en ander impliceert dat voor de ontwikkeling van de verdeelsystematiek dient te worden aangesloten bij de totale relevante uitgaven (en niet alleen het deel van de uitgaven dat uit de specifieke middelen wordt bekostigd).

Daarnaast zal in dit verband aandacht worden geschonken aan de ontwikkeling van het totale volume (macrobudget) van de specifieke middelen MO in relatie tot de relevante uitgaven.

4. Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Evaluatie verdeling maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang*, 27 juli 2005.

3.6 Bestemming specifieke middelen MO in relatie tot andere taken en middelen

bestemming specifieke middelen

Onderstaand schema laat zien voor welke taken de specifieke middelen MO voornamelijk zijn bedoeld. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen enerzijds taken met betrekking tot de doelgroepen feitelijk en residentieel daklozen en anderzijds taken betreffende de doelgroep potentiële daklozen. Bij eerstgenoemde doelgroepen ligt het accent op maatschappelijke opvang, terwijl de inzet bij potentieel daklozen (inclusief ex-daklozen) vooral ligt op het gebied van preventie en nazorg.

Schema 3.1. Bestemming specifieke middelen MO

Bouwsteen	Feitelijk / residentieel daklozen	Potentiële daklozen
Signalering en geïndiceerde preventie	<ul style="list-style-type: none"> • vangnet GGD / ketenregie • outreachend veldwerk 	<ul style="list-style-type: none"> • regionaal meldpunt Zorg& Overlast • preventie verslavingsbeleid • ambulante verslavingsbeleid
Integrale toegang en screening	<ul style="list-style-type: none"> • toeleiding • toegang • screening/ indicatie 	
Maatschappelijke opvang	<ul style="list-style-type: none"> • nachtopvang • dagopvang/ inloopvoorziening • crisisopvang/ gezinsopvang • gebruikruimte • opvang zwerfjongeren • algemene kortdurende opvang 	
Medische basiszorg		<ul style="list-style-type: none"> • specifieke gezondheidsbevordering GGD • verstrekking medische heroïne*
Beschermde wonen	<ul style="list-style-type: none"> • sociale pensions(kort verblijf) • time-out voorzieningen • sociale pensions zwerfjongeren(kort verblijf) 	
Begeleid wonen		<ul style="list-style-type: none"> • begeleid groepswonen <ul style="list-style-type: none"> • ambulante woonbegeleiding • kamers met kansen/ foyers
Integrale bemoeizorg GGz / Vz		<ul style="list-style-type: none"> • zorg coördinatie/ clientmanagement • intensieve bemoeizorg
Dagbesteding		<ul style="list-style-type: none"> • sociale activering/ activiteiten • arbeidsreintegratie
Sociaal netwerk		<ul style="list-style-type: none"> • maatschappelijke steunsystemen • zelforganisaties

* voor zover niet ten laste van specifieke uitkering medische heroïne

De specifieke middelen MO zijn bestemd voor bovenlokale c.q regionale voorzieningen, dat wil zeggen voorzieningen die betekenis hebben voor de regio waarvoor de ontvangende gemeente een centrumfunctie vervult. Om tot een adequate verdeelsystematiek te komen, dienen de financiële behoeften van centrumgemeenten vanuit een eenduidig takenpakket in kaart te worden gebracht. Tegen die achtergrond is in afstemming met de Regiegroep een 'kernpakket MO' voor centrumgemeenten benoemd. Tot dit kernpakket kunnen de volgende bovenlokale c.q. regionale taken worden gerekend:

- toeleiding naar zorg, zoals bevorderen van samenwerking tussen lokale OGGz-partners, coördineren van lokale zorgnetwerken (regionaal meldpunt) en contracteren van instellingen voor bemoeizorg;
- bieden van preventieve en ambulante voorzieningen voor (alcohol- en drugs)verslaafden, zoals specifieke verslavingspreventie, ambulante verslavingshulp en gebruikruimten (voor zover het niet gaat om individuele zorg op basis van de Zvw);

- bieden van tijdelijke opvang en begeleiding aan feitelijk en residentieel daklozen. Veelal hebben deze personen een meervoudige problematiek, die echter (nog) geen recht geeft op verblijf in een zorgvoorziening die vanuit een ander financieel kader wordt bekostigd.

Dit kernpakket kent allerlei raakvlakken met andere taken en middelen.

raakvlakken met andere taken en middelen

Bij de raakvlakken met andere taken/beleidsvelden en middelenstromen gaat het enerzijds om andere wettelijke en/of financiële kaders. Hierbij kan worden gedacht aan:

- Zorgverzekeringswet (Zvw): betreft individueel verzekerbare zorg;
- Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz): betreft langdurige niet-verzekerbare zorg;
- Wet op de jeugdzorg (Wjz): betreft (ambulante en residentiële) zorg aan (zwerf)jongeren tot 18 jaar;
- Justitie/politie: betreft strafrechtelijke taken en voorzieningen, bijvoorbeeld voor veelplegers en overlastgevers met een MO-problematiek (verslaving en/of psychiatrische stoornis in relatie tot (dreigende) dakloosheid);
- andere specifieke uitkeringen: dit betreft met name voorzieningen voor vrouwenopvang en medische heroïne.

Anderzijds zijn er raakvlakken met –middelen voor– lokale taken en voorzieningen, waarvoor alle gemeenten in Nederland verantwoordelijkheid dragen. Hierbij gaat het met name om taken en voorzieningen op het terrein van de:

- Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, waaronder preventief jeugdbeleid, voorkomen van maatschappelijke uitval en bevorderen van maatschappelijk herstel; hiervoor zijn middelen beschikbaar uit het gemeentefonds);
- Wet collectieve preventie volksgezondheid/Wet publieke gezondheid (Wcpv/Wpg; hiervoor zijn middelen beschikbaar uit het gemeentefonds);
- Wet werk en bijstand (Wwb; hiervoor zijn middelen beschikbaar uit het Fonds werk en inkomen).

Een duidelijk voorbeeld van zulke raakvlakken uit de praktijk betreft langdurige vormen van opvang en begeleiding die centrumgemeenten bekostigen. Op deze en andere raakvlakken is het voor de verdeelsystematiek van belang dat er een zo helder mogelijke afbakening plaatsvindt van de specifieke middelen MO ten opzichte van andere middelenstromen. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de wijze waarop invulling is gegeven aan deze afbakening.

4 Afbakening van andere kaders en lokaal beleid

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat het beleidsveld en de specifieke middelen MO duidelijke raakvlakken kennen met beleid en middelen vanuit andere kaders en het lokale niveau. Vanuit de eerder omschreven spelregels is het nodig om goed aandacht te besteden aan de afbakening van de uitgaven die relevant zijn voor de verdeelsystematiek van de specifieke middelen MO. Dit mede naar aanleiding van het eerder genoemde advies van de Rfv (zie hoofdstuk 3.5).

Om deze reden gaan we in dit hoofdstuk in op:

- de afbakening ten opzichte van andere (wettelijke) kaders (paragraaf 4.2);
- de afbakening ten opzichte van lokale gemeentelijke taken (paragraaf 4.3).

4.2 Afbakening ten opzichte van andere (wettelijke) kaders

4.2.1 Inleiding

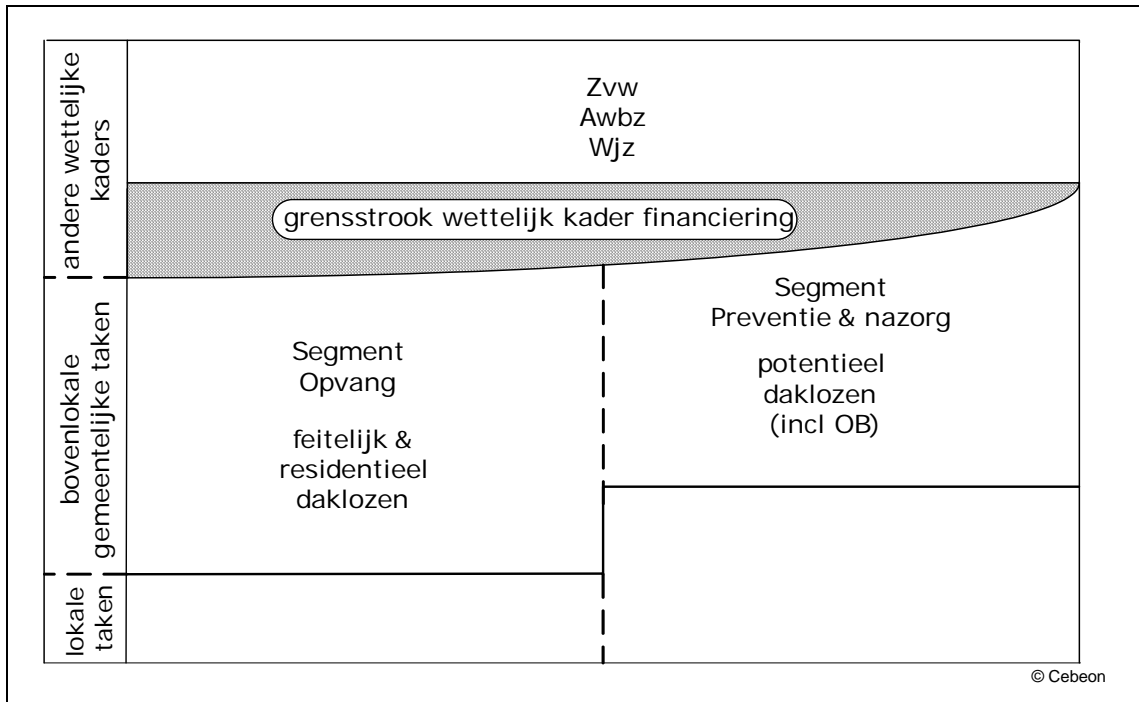
De praktijk leert dat de huidige uitgaven aan voorzieningen op het terrein van de MO in uiteenlopende mate ook onderdelen bevatten die (mogelijk) thuishoren in andere wettelijke kaders (zoals Awbz en Zvw). Deze voorzieningen op het grensvlak worden zo goed mogelijk afgebakend teneinde ze buiten het objectieve deel van de verdeelsystematiek (objectieve verdeelmodel) te houden. Hiervoor dient een oplossing te worden gevonden in een afzonderlijke regeling binnen de specifieke uitkering. (paragraaf 4.2.2)

Daarnaast houden bepaalde uitgaven verband met andere financiële kaders. Ook bij deze afbakening zijn bepaalde keuzes gemaakt, die zijn afgestemd met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen. (paragraaf 4.2.3)

4.2.2 Voorzieningen buiten objectieve deel van verdeelsystematiek

Om te komen tot een goede afbakening van welke –uitgaven aan– voorzieningen niet bij het objectieve deel van de verdeelsystematiek worden betrokken, zijn in onderstaand schema de voorzieningen op de grens met andere wettelijke kaders (gearceerde rand boven: ‘grensstrook wettelijk kader financiering’) in beeld gebracht. Het objectieve deel van de verdeelsystematiek omvat de vlakken (‘segmenten’) onder de noemer van ‘bovenlokale gemeentelijke taken’.

Schema 4.1. Afbakening relevante uitgaven voor specifieke uitkering MO



In het Bestuurlijk overleg tussen VWS en VNG is ingestemd met het voorstel om de volgende –gemeentelijke uitgaven aan– voorzieningen buiten het objectieve deel van de verdeelsystematiek te houden:

- Zvw: verstrekking van methadon;
- Awbz: voorzieningen voor langdurige opvang (langer dan 1 jaar; inclusief landelijke voorzieningen) en kleinschalige sociale pensions voor langdurig verblijf (beschermd groepswonen) van mensen die (nog) niet voldoen aan de eisen van de indicatiestelling en/of op locaties die vanwege regelgeving of kosten niet (volledig) kostendekkend zijn;
- Wjz: alle gemeentelijke uitgaven aan opvang/hulpverlening ten behoeve van (zwerf)jongeren jonger dan 18 jaar, voor zover het niet gaat om preventief jeugdbeleid (lokale taak).

Voor deze voorzieningen dient nader te worden bepaald uit welke wettelijke (of financiële) kaders ze kunnen worden bekostigd. Zolang deze voorzieningen niet uit andere wettelijke kaders worden bekostigd, komen de desbetreffende gemeentelijke uitgaven ten laste van de specifieke uitkering MO. Daarbij is uitgegaan van een maximumbedrag van circa 20% van de totale uitkering. Voor deze grensstrook zijn spelregels ontwikkeld (zie hoofdstuk 7) die erop zijn gericht om op termijn een zo groot mogelijk deel van de betreffende middelen te kunnen overhevelen naar het objectieve deel van de verdeelsystematiek (objectieve verdeelmodel).

4.2.3 Afbakening ten opzichte van andere specifieke uitkeringen

Een aantal centrumgemeenten ontvangt ook middelen uit andere specifieke uitkeringen. Dit betreft met name de specifieke middelen voor vrouwenopvang en voor medische heroïne. Hierbij is de volgende afbakening gemaakt:

- vrouwenopvang: deze taak wordt niet tot het beleidsveld MO gerekend, zodat uitgaven die hiermee verband houden buiten beschouwing blijven. Dit geldt ook voor uitgaven ten behoeve van tienermoeders en ter bestrijding van huiselijk geweld (inclusief meldpunten);
- medische heroïne: deze middelen zijn bestemd voor dekking van de kosten van het –onder medisch toezicht– verstrekken van heroïne aan chronisch (harddrugs)verslaafden. Deze mensen maken onderdeel

uit van de doelgroepen MO. Om die reden is besloten om gemeentelijke uitgaven (met name voor huisvesting en beveiliging) als ‘kop’ op de specifieke middelen voor medische heroïne als relevant te beschouwen voor de specifieke uitkering MO.

4.3 Afbakening ten opzichte van lokale gemeentelijke taken

Daarnaast is een zo helder mogelijke afbakening nodig ten opzichte van lokale gemeentelijke taken die uit andere gemeentelijke middelen worden bekostigd. De focus ligt daarbij op gemeentelijke uitgaven aan taken in het grensgebied met het ‘kernpakket MO’ (scheidslijn onder in schema 4.1).⁵

In het Bestuurlijk overleg tussen VWS en VNG is akkoord gegaan met het voorstel om de volgende – gemeentelijke uitgaven aan– voorzieningen als relevant te beschouwen voor de specifieke uitkering MO:

- collectieve verslavingspreventie;
- (preventieve) ambulante woonbegeleiding van zelfstandig wonende potentiële of ex-daklozen. De uitgaven hieraan worden gezien in samenhang met de –vanuit de Awbz overgehevelde– OB-middelen psychosociaal;
- maatschappelijke steunsystemen voor ex-daklozen (tijdelijke nazorg na verblijf in opvangvoorziening)⁶;
- extra (specifieke) uitgaven gezondheidsbevordering voor MO-doelgroepen (bijv. medische spreekuren);
- extra (specifieke) uitgaven aan schuldhulp en overige financiële hulp voor MO-doelgroepen (in samenhang met verblijf in opvangvoorziening);
- activering in de vorm van dagbesteding voor MO-doelgroepen.

Daarentegen zijn –gemeentelijke uitgaven aan– de volgende voorzieningen aangemerkt als lokale taak en niet betrokken bij de verdeling van de specifieke uitkering MO:

- collectieve preventie en zorgvernieuwingsprojecten GGz;
- lokale zorgnetwerken of sociale teams;
- inloopvoorzieningen als vorm van welzijnswerk (zoals buurthuizen);
- voorkomen van huisuitzetting en laatste kansbeleid;
- coördinatie/regie-activiteiten in het kader van het veiligheidsbeleid (relatie met grotestedenbeleid).

5. Deze paragraaf bevat dus geen integrale beschouwing over lokale taken, maar richt zich alleen op de taken waarbij sprake is van ‘grensgevallen’.

6. Na een bepaalde overgangperiode (circa twee jaar) kan deze vorm van maatschappelijke ondersteuning worden beschouwd als een lokale taak op grond van de Wmo.

5 Relevante uitgaven als vraaggestuurde ankers voor verdeelmodel

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de relevante uitgavenniveaus voor centrumgemeenten. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is om de door centrumgemeenten verstrekte, aanbodgerelateerde gegevens te beoordelen op de mate waarin deze samenhangen met achterliggende behoefte- c.q. vraagfactoren. Met inzicht in de relevante uitgaven komen ankers beschikbaar voor het ontwikkelen van een vraaggestuurd verdeelmodel.

Achtereenvolgens besteden we aandacht aan:

- uitgaven- en verschillenanalyse in plaats van regressietechnieken (paragraaf 5.2);
- uitkomsten uitgavenanalyse: de opbouw van de relevante uitgaven (paragraaf 5.3);
- uitkomsten verschillenanalyse: achtergronden van verschillen tussen centrumgemeenten (paragraaf 5.4).

5.2 Uitgaven- en verschillenanalyse in plaats van regressietechnieken

doelgroep- en uitgavengegevens geen goede basis voor regressieanalyse

Voor het beoogde verdeelmodel van de specifieke uitkering MO staat de relatie met de structurele vraag/behoefte centraal. Zoals eerder (zie hoofdstuk 2) aangegeven, vormen de aantallen van de doelgroepen uit de stedelijke kompassen hiervoor geen ‘harde’ indicatoren, mede omdat onder centrumgemeenten sprake is van relatieve voorlopers en starters. Ook de bestaande uitgaven kunnen niet één-op-één worden gebruikt als indicator van de structurele niveaus. Weliswaar bieden de bestaande uitgaven hiervoor belangrijke houvasten, maar zij (kunnen) zijn beïnvloed door allerlei historische/incidentele factoren, inclusief de omvang van de beschikbare (specifieke) middelen (‘kip-ei-probleem’). Een en ander houdt in dat een goede basis voor het toepassen van regressietechnieken ontbreekt.

grondige uitgaven- en verschillenanalyse nodig

In zulke situaties is een grondige uitgaven- en verschillenanalyse nodig om tot een adequaat objectief verdeelmodel te kunnen komen. De uitgaven- en verschillenanalyse vormt een methode die Cebeon bij de herijking van de verdeling van het gemeentefonds heeft ontwikkeld om het daar bestaande ‘kip-ei-probleem’ te doorbreken en nadien door middel van vele onderzoeken heeft beproefd. Toegepast op dit onderzoek behelst deze methode een tweetal acties:

- uitgavenanalyse: het opschonen van uitgaven van centrumgemeenten voor niet-relevante onderdelen op basis van de uitgangspunten uit vorige hoofdstukken. De door centrumgemeenten opgegeven uitgaven zijn in dat kader uitgebreid geanalyseerd (zie paragraaf 5.3);
- verschillenanalyse: nagegaan is in hoeverre de –verschillen in– relevante, geschoonde uitgavenniveaus aansluiten bij objectieve vraag/behoeftepatronen en welke factoren deze –verschillen in– niveaus beïnvloeden. Met behulp van de verschillenanalyse zijn achtergrondfactoren opgespoord die van invloed zijn op een geconstateerd uiteenlopend niveau van –uitgaven aan– voorzieningen van centrumgemeenten op onderdelen van beleid. Hiertoe is nagegaan in hoeverre verschillen zijn terug te voeren op verschillen in exogene factoren (structuurkenmerken, zoals de omvang en samenstelling van de bevolking, centrum-

functies, concentraties van doelgroepen en/of kosten van voorzieningen) dan wel samenhangen met beleidsprioriteiten of geleverde prestaties (bepaalde kenmerken van voorlopers en starters; zie paragraaf 5.4);

Een belangrijk pluspunt van de verrichte uitgaven- en verschillenanalyse is dat per centrumgemeente kan worden uitgelegd waarmee herverdeeleffecten samenhangen.

5.3 Uitkomsten uitgavenanalyse: opbouw van relevante uitgaven

relevante uitgaven per centrumgemeente

Voor de ontwikkeling van de verdeelsystematiek vormen de relevante uitgaven aan (bovenlokale) voorzieningen op het beleidsveld van de MO belangrijke ankers. De relevante uitgavenniveaus zijn als volgt opgebouwd:

- vertrekpunt zijn de door centrumgemeenten opgegeven (structurele) uitgavenniveaus;
- aan de hand van aanvullende (meer of minder gespecificeerde) informatie van centrumgemeenten zijn deze, conform de bestuurlijke uitgangspunten (zie vorige hoofdstukken), zo goed mogelijk geschoond voor onderdelen die als niet-relevant zijn aangemerkt. Dit betreft met name uitgaven aan vrouwenopvang, lokale taken/voorzieningen en uitgaven waarvan door centrumgemeenten is aangegeven dat deze worden bekostigd uit andere middelenstromen (zoals Zvw, Awbz, Wwb en specifieke uitkering Medische heroïne). In totaal gaat het om ongeveer een vijfde van de centrumgemeentelijke opgaven;
- bij de geschoonde uitgavenniveaus zijn de relevante OB-middelen psychosociaal opgeteld en uitgaven door regiogemeenten aan bovenlokale voorzieningen (voor zover opgegeven door centrumgemeenten).

Binnen deze uitgaven zijn de onderdelen op de raakvlakken met Awbz, Zvw en Wjz apart gezet op de grensstrook. Deze heeft een omvang van circa €38 miljoen (waarvan ruim 80% betrekking heeft op raakvlakken met Awbz). Na aftrek van deze uitgaven resulteren de uitgavenniveaus waarop het te ontwikkelen verdeelmodel is afgestemd. In totaal gaat het om een bedrag in de orde van circa €420 miljoen.

Voor het grootste deel betreft het eenduidig afgebakende uitgaven. In beperkte mate kan er nog sprake zijn van enige verwevenheid met lokale taken, uitgaven met een tijdelijk/eenmalig karakter of nog niet geoptimaliseerde taken, omdat het schonen voor niet-relevante onderdelen niet bij alle centrumgemeenten even goed mogelijk was. Voor de ontwikkeling van een adequaat verdeelmodel is het echter niet noodzakelijk om voor alle centrumgemeenten te beschikken over een goed geschoond uitgavenbeeld. In de verschillenanalyse zijn de ankers/houvasten vooral gezocht bij centrumgemeenten met de in verhouding beste gegevens. Bij centrumgemeenten met deels niet-geschoonde uitgaven zijn later ook bepaalde uitgaven niet gehonoreerd (zie hoofdstuk 6.4).

centrumgemeenten met ontbrekende uitgavengegevens

Een aandachtspunt is dat voor een tweetal centrumgemeenten gegevens over hun relevante uitgavenniveau ontbreken. Dit betekent dat er voor deze centrumgemeenten geen houvast is om de verdeling van middelen op af te stemmen. Om te voorkomen dat dit de relatieve verdeling over de andere centrumgemeenten beïnvloedt, is –in overleg met de Regiegroep– bij deze centrumgemeenten als relevant uitgavenniveau uitgegaan van het huidige niveau van hun specifieke uitkering en een gemiddeld niveau van eigen middeleninzet plus de relevante OB-middelen psychosociaal.

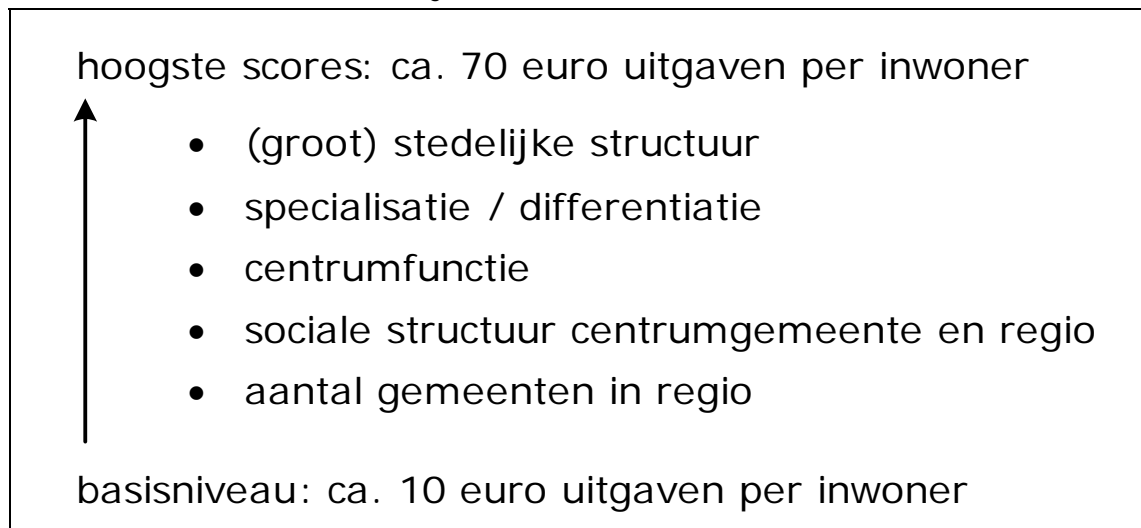
5.4 Uitkomsten verschillenanalyse: achtergronden van verschillen tussen centrumgemeenten

5.4.1 Verschillen tussen centrumgemeenten

Op basis van doelgroepgegevens uit de stedelijke kompassen en gegevens over relevante uitgaven is gezocht naar ankers door een relatie te leggen met exogene, vraaggestuurde achtergronden in de vorm van structuurkenmerken van regio's. Er is onderzocht welke uitgaven centrumgemeenten min of meer gemeenschappelijk hebben. In aansluiting hierop zijn verschillenanalyses verricht om na te gaan welke exogene achtergronden de regionale verschillen in structurele middelenbehoefte beïnvloeden. In dit verband is mede bezien in hoeverre uitgavenniveaus van centrumgemeenten al zijn uitgekristalliseerd. De gevonden exogene factoren zijn in het model gehonoreerd. Voor zover er nog verschillen tussen centrumgemeenten/regio's resteerden, is door middel van onderlinge vergelijking nagegaan of nog bepaalde relevante factoren ontbraken. Deze analyse heeft mede inzicht opgeleverd in achtergronden van resterende verschillen tussen centrumgemeenten/regio's (zie hoofdstuk 6).

Op basis van de verkregen en geschoonde gegevens kan een beeld worden geschetst van de niveaus van – uitgaven aan– relevante structurele voorzieningen die aansluiten bij objectieve behoefte/vraagpatronen van centrumgemeenten en hun regio. Duidelijk is geworden dat er geen sprake is van gelijke niveaus per inwoner (van de regio). Integendeel, het niveau van relevante uitgaven aan voorzieningen loopt uiteen van een basisniveau van circa €10 per inwoner tot niveaus in de orde van circa €70 per inwoner.⁷ Het verdeelmodel dient dus deze spanwijdte te overbruggen. In onderstaand schema is deze spanwijdte zichtbaar gemaakt. Daarbij zijn uiteenlopende factoren genoemd die achter deze verschillen in relevante uitgavenniveaus schuilgaan. Deze factoren worden hieronder nader toegelicht.

Schema 5.1. Verschillen tussen centrumgemeenten



7. Naast deze –voor het verdeelmodel– relevante uitgaven hebben veel centrumgemeenten overigens uitgaven op de grensstrook (zie bijlage A). Voor de meeste centrumgemeenten gaat het om bedragen in de orde van € 0 tot € 2 per inwoner met enkele uitschieters tot € 10 à € 15 per inwoner.

5.4.2 A. basisniveau

gemeenschappelijke voorzieningen

Alle centrumgemeenten waarvoor voldoende bruikbare gegevens voorhanden zijn, hebben een bepaald basisniveau van (niet-gespecialiseerde) voorzieningen. Daarbij gaat het zowel om gevraagde voorzieningen in de sfeer van maatschappelijke opvang (met name nachtopvang, dagopvang en kortdurende (crisis)opvang) als om voorzieningen in de sfeer van preventie en nazorg (waaronder verslavingsbeleid, toeleiding en woonbegeleiding).

gelijkwaardige positie voor 'starters'

Een beperkt aantal centrumgemeenten beschikt weliswaar over voorzieningen in de sfeer van opvang en met name preventie en nazorg, maar verkeert in meer of mindere mate nog in een startfase. Door het model tenminste een basisniveau te laten genereren, zijn deze centrumgemeenten in een gelijkwaardige uitgangspositie gebracht ten opzichte van centrumgemeenten in een meer structurele fase.⁸

relatie met verdeelmodel

De basisvoorzieningen hebben een relatie met meer algemene maatstaven, zoals inwoners (in bepaalde leeftijdsklassen) en risicogroepen (waaronder eenouderhuishoudens). Daarnaast is er ook een beperkte rol voor maatstaven die een relatie hebben met kostenverhogende factoren, zowel in de sfeer van preventie en nazorg als ten aanzien van maatschappelijke opvang.

5.4.3 B. kostenverhogende factoren ten opzichte van basisniveau

inleiding

Bij centrumgemeenten met hogere uitgavenniveaus is sprake van (a) extra intensiteit in het voorzieningenniveau (in de sfeer van maatschappelijke opvang en/of preventie en nazorg) en/of (b) aanvullende voorzieningen. Dit komt het meest expliciet tot uitdrukking bij centrumgemeenten met de hoogste niveaus. Achter deze extra c.q. aanvullende voorzieningen gaan diverse (structuur)factoren schuil. De in het schema genoemde factoren worden hierna toegelicht. Daarbij wordt eveneens ingegaan op de mogelijke vertaling naar maatstaven voor het verdeelmodel.

sterke centrumfunctie

Deze factor uit zich onder meer in een relatief grote aantrekkingskracht op doelgroepen (vanuit andere regio's en soms ook buitenland) als resultaat van een vaak langdurige ontwikkeling. In vergelijking met centrumgemeenten met lagere voorzieningenniveaus kan de concentratie van doelgroepen bij centrumgemeenten met hogere niveaus oplopen met een factor 6 tot 8. Dit is met name zichtbaar in gegevens over aantallen feitelijk en residentieel daklozen.

(groot)stedelijke structuur

Bij grotere steden is nog een andere factor herkenbaar. Deze factor komt onder meer tot uitdrukking in het ontbreken van stevige sociale netwerken en een grotere financiële problematiek bij doelgroepen. Zo zijn bij maatschappelijke steunsystemen voor zelfstandig wonende verkommerden en verloederden, vormen van

8. Het betreft een basisniveau van circa € 10 per inwoner op het niveau van de totale uitgaven. Na afstemming op het niveau van de beschikbare specifieke middelen (zie paragraaf 6.4) gaat het om een bedrag van circa € 6 per inwoner.

dagbesteding en financiële hulp verschillen tussen centrumgemeenten zichtbaar die met meer dan een factor 10 kunnen uiteenlopen. Een (groot)stedelijke structuur kan ook gepaard gaan met knelpunten in de beschikbaarheid van geschikte locaties voor MO-voorzieningen en/of goedkope woningen voor doelgroepen (onrendabele toppen in relatie tot schaarse locaties).

sociale structuur centrumgemeente en omliggende gemeenten

Verder zijn samenhangen zichtbaar tussen een oplopende intensiteit van voorzieningen en de relatieve betekenis van risicogroepen (zoals huishoudens met laag inkomen en uitkeringsontvangers) binnen de bevolking van de centrumgemeente.

Naast de sociale structuur van de centrumgemeente is ook de sociale structuur van omliggende gemeenten relevant als mogelijk kostenverhogende factor. In deze zin maakt het voor de omvang van de vraag/behoefte uit of gemeenten in de regio een relatief sterke dan wel zwakke sociale structuur hebben.

Verschillen in sociale structuur tussen regio's (centrumgemeente en omliggende gemeenten samen) komen tot uitdrukking in de relatieve betekenis van risicogroepen binnen de regionale bevolking en een oplopende intensiteit van voorzieningen. Verschillen tussen regio's met een zwakkere versus regio's met een sterkere sociale structuur kunnen zelfs met een factor 8 tot 10 uiteenlopen.

specialisatie c.q. differentiatie in voorzieningen

Naast verschillen in omvang is de mate van specialisatie c.q. differentiatie in voorzieningen met het oog op de diversiteit onder doelgroepen van invloed op de uitgaven. Daarbij gaat het om groepen (harddrugs- of alcohol)verslaafden, (verslaafde) veelplegers, daklozen met (zware) psychiatrische problematiek, zwerfjongeren, prostituees, illegalen en onverzekerden. Hoewel dit niet steeds afzonderlijk zichtbaar is in de uitgaven, blijkt dit aspect onder meer uit:

- capaciteit/uitgaven ten behoeve van gebruiksruimten voor (harddrugs- of alcohol)verslaafden: hierbij zijn verschillen zichtbaar die met een factor 10 kunnen uiteenlopen;
- capaciteit/uitgaven ten behoeve van zwerfjongeren: hierbij komen verschillen voor met een factor 7 of meer;
- specifieke voorzieningen in een beperkt aantal grotere steden, waaronder begeleid groepswonen voor zwaardere doelgroepen en voorzieningen ten behoeve van prostituees.

In relatie met deze en voorgaande factoren kan er ook sprake zijn van een duidelijk grotere ambtelijke inzet, met name bij uitvoerende diensten (zoals GGD en Dienst werk en inkomen). Afhankelijk van de omvang van bovengenoemde kostenverhogende factoren kan deze extra ambtelijke inzet oplopen tot een factor 5 á 7 ten opzichte van het basisniveau. Dit ondersteunt de relevantie van eerder gevonden kostenverschillen vanuit verschillen in vraag en behoefte op grond van bovenstaande factoren.

aantal gemeenten in regio

Het aantal gemeenten in de regio kan een factor van betekenis zijn in relatie tot proceskosten van overleg en afstemming tussen centrumgemeente en regiogemeenten. In het verdeelmodel kan het aantal regiogemeenten als zelfstandige maatstaf worden gebruikt.

relatie met verdeelmodel

Een gangbare maat voor centrumfuncties is 'regionaal klantenpotentieel'. Dit is een bestaande maatstaf in het gemeentefonds als indicator van de relatieve betekenis van de centrumfunctie. Deze maatstaf wordt ook gebruikt als 'proxy' voor (groot)stedelijke problematiek. In deze maatstaf wordt samen met maatstaven die betrekking hebben op de omvang van specifieke risicogroepen (waaronder de groep die daadwerkelijk wordt

opgevangen), zoals huishoudens met een laag inkomen en uitkeringsontvangers, een belangrijk deel van de kostenverhogende omstandigheden tot uitdrukking gebracht.

5.4.4 C. werking Awbz in relatie tot OB-middelen psychosociaal

Ook bij de overgehevelde OB-middelen psychosociaal is er sprake van aanzienlijke verschillen tussen centrumgemeenten. Deze hangen vooral samen met specifieke regionale (uitvoerings)praktijken in de Awbz-zorgketen (indicatiestelling – zorginkoop – zorgaanbod) en niet zozeer met objectieve behoefteverschillen tussen centrumgemeenten/regio's.

In de achterliggende jaren is hierdoor een bandbreedte in uitgaven ontstaan die uiteenloopt van ongeveer €1 per inwoner tot circa €7 per inwoner. Een objectivering van de verdeling zal dan ook tot duidelijke herverdeleffecten leiden.

6 Opbouw van de verdeelsystematiek

6.1 Inleiding

Centraal in dit hoofdstuk staat de opbouw van de verdeelsystematiek. Daarbij dient goed de relatie met het volume in het oog te worden gehouden. Het verdeelmodel is ontwikkeld op het niveau van de totale relevante uitgaven van centrumgemeenten. De uitkomsten van het model zijn vervolgens afgestemd op de omvang van de te verdelen middelen. Deze middelen hebben alleen betrekking op het deel van de relevante uitgaven dat wordt bekostigd uit de specifieke uitkering MO (inclusief OB-middelen psychosociaal). Zoals eerder beschreven gaat het bij deze specifieke uitkering immers niet om een volledig kostendekkende uitkering. Iedere centrumgemeente krijgt dus een deel van de relevante uitgaven vergoed. Dit is van belang bij het maken van een goede beoordeling van de uitkomsten van het verdeelmodel.

Achtereenvolgens bespreken we:

- de hoofdlijn van de verdeelsystematiek (paragraaf 6.2);
- de structuur van het objectieve verdeelmodel (paragraaf 6.3);
- de uitkomsten van het objectieve verdeelmodel (paragraaf 6.4).

6.2 Hoofdlijn van de verdeelsystematiek

grensstrook en objectief verdeelmodel

De opbouw van de verdeelsystematiek kan op hoofdlijnen als volgt worden getypeerd:

- I. de grensstrook: de relevante uitgaven waarbij nadere besluitvorming nodig is over de vraag uit welk kader deze dienen te worden bekostigd (zie hoofdstuk 4). Deze uitgaven worden binnen de specifieke uitkering apart gezet. Hiervoor worden bepaalde spelregels geformuleerd (zie hoofdstuk 7);
- II. het objectieve verdeelmodel: dit heeft betrekking op de overige relevante uitgaven. Voor het objectieve verdeelmodel wordt gezocht naar (globale) kostendrijvers in de vorm van verdeelmaatstaven (die voldoen aan de kwaliteitseisen).

objectief verdeelmodel heeft modulaire opbouw

Binnen het objectieve verdeelmodel wordt gewerkt met een modulaire opbouw waarin rekening wordt gehouden met verschillen tussen doelgroepen (zie schema in hoofdstuk 4):

- segment preventie en nazorg: potentieel daklozen, die nog niet of niet meer in een opvangsituatie verkeren. Deze doelgroep is qua omvang relatief moeilijk te kwantificeren. Zij maken echter deel uit van –risicogroepen binnen– de reguliere bevolking en doen in belangrijke mate een beroep op algemene voorzieningen (aangevuld met meer specifieke preventie en nazorg). Dit biedt relatief goede aanknopingspunten om te komen tot een normering via objectieve verdeelmaatstaven (bevolkingskenmerken), waarbij afstemming plaatsvindt op relevante structuurverschillen tussen centrumgemeenten/regio's. Binnen dit segment zijn ook de OB-middelen psychosociaal ondergebracht in samenhang met het onderdeel (ambulante) woonbegeleiding;

- segment opvang: feitelijk en residentieel daklozen. Voor deze doelgroepen zijn meer specifieke MO-voorzieningen nodig, waarbij historische en dynamische componenten een sterkere rol spelen.⁹ Ook dit segment is via objectieve verdeelmaatstaven vormgegeven.

Beide segmenten staan tot elkaar in een feitelijke verhouding van ongeveer 40:60. Vanuit de huidige uitgaven van centrumgemeenten was het aandeel van het segment preventie en nazorg kleiner, maar door de toevoeging van de OB-middelen psychosociaal is de relatieve omvang van dit segment toegenomen.

Een en ander mondt uit in een objectieve verdeling op basis van structuurkenmerken die inhoud geeft aan het uitgangspunt van vraagsturing. Afhankelijk van hun structurele behoefte beoogt het verdeelmodel centrumgemeenten te voorzien van een gelijkwaardige hoeveelheid middelen. De opbouw in segmenten laat de bestedingsvrijheid van centrumgemeenten overigens ongemoeid.¹⁰

duidelijke verschillen met huidige verdeelsystematiek en terugvaloptie

Het ontwikkelde verdeelmodel heeft een aantal gemeenschappelijke kenmerken met de huidige verdeelsystematiek en de terugvaloptie, maar kent ook belangrijke verschillen. Gemeenschappelijke elementen zijn bijvoorbeeld dat wordt gewerkt met objectieve maatstaven, waarvan de inhoud bovendien deels overeenkomt. De verschillen komen met name tot uitdrukking in de volgende elementen van het verdeelmodel:

- afbakening van relevante uitgaven: in het onderzoek is veel inspanning verricht om tot een explicietere afbakening te komen van de uitgaven die relevant zijn voor de specifieke uitkering MO;
- afbakening met andere wettelijke/financiële kaders: binnen de relevante uitgaven is duidelijker afgebakend waar nog onduidelijkheden bestaan over het wettelijke/financiële kader ten laste waarvan bepaalde voorzieningen zouden moeten komen (grensstrook);
- modulaire opbouw: het model is opgebouwd uit onderscheiden segmenten voor enerzijds preventie en nazorg en anderzijds opvang;
- incorporatie van OB-middelen psychosociaal: de overgehevelde Awbz-middelen zijn meegenomen bij de analyse van de huidige uitgaven van centrumgemeenten en betrokken in de ontwikkeling van het model.

Directe toepassing van de terugvaloptie zou betekenen dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen segmenten. De huidige verdeelwijze voor de OGGz-middelen wordt dan bepalend voor de gehele specifieke uitkering MO, inclusief de OB-middelen psychosociaal. Bovendien zouden historische scheefheden, die vooral op de grensstrook tot uitdrukking komen, worden gecontinueerd.

6.3 Structuur van het objectieve verdeelmodel

6.3.1 Inleiding

Voor de bouw van het verdeelmodel is gezocht naar maatstaven die voldoen aan de spelregels en waarmee recht kan worden gedaan aan het uitgangspunt van vraagsturing. Daartoe zijn het basisvoorzieningsniveau en de gevonden kostenverhogende factoren vertaald in een aantal objectieve bevolkingskenmerken, die als maatstaf kunnen dienen (zie hoofdstuk 5). Het resulterende verdeelmodel doet recht aan de verschillen in structurele vraagpatronen tussen centrumgemeenten. In deze paragraaf wordt de structuur van het ontwikkelde model (verdeelformule) toegelicht inclusief de gekozen maatstaven.

9. Hoewel de omvang van de doelgroepen vanuit de historische situatie mede is bepaald door instroom van buiten de regio zou de invoering van de gedragscode betreffende landelijke toegankelijkheid en regiobinding in de toekomst kunnen bijdragen aan een ontwikkeling van doelgroepaantallen die meer in de pas loopt met de bevolkingsstructuur van regio's.

10. Deze opbouw is vergelijkbaar met de systematiek van het gemeentefonds, waar de uitkering is opgebouwd uit clusters.

6.3.2 Structuur van het verdeelmodel

In onderstaand schema is het ontwikkelde verdeelmodel voor de specifieke uitkering MO gepresenteerd. De omvang van de gewichten is afgestemd op de relevante beschikbare middelen¹¹ (zie hoofdstuk 3) in relatie tot de stand van de basiseenheden.¹²

De kolommen kunnen als volgt worden toegelicht:

- naam van de maatstaven;
- omschrijving van de maatstaven;
- het gewicht van de maatstaven. De omvang van de gewichten (p) hangt samen met het aantal basiseenheden (q) per maatstaf. In samenhang ($p \times q$) bepalen zij het relatieve aandeel in het totale model (zie d);
- het aandeel ofwel relatieve belang van de maatstaven in het verdeelmodel;
- de mate waarin de maatstaven meewegen voor het segment preventie en nazorg respectievelijk het segment opvang.

Het basisvoorzieningsniveau wordt in grote lijnen geïndiceerd door de laagste scores op de maatstaven.

Schema 6.1. Objectief verdeelmodel specifieke middelen MO

a Maatstaf	b Omschrijving	c Gewicht	d Aandeel in model	e	
				w.v. segment Preventie & nazorg	w.v. segment Opvang
1. <i>inwo65min</i>	aantal inwoners onder 65 jaar	+0,76	4,4%	100%	0%
2. <i>jong1025</i>	aantal jongeren van 10-25 jaar	+1,58	2,1%	100%	0%
3. <i>minderh</i>	aantal minderheden	+7,18	3,6%	53%	47%
4. <i>eo hh</i>	aantal eenouderhuishoudens	+16,90	3,2%	58%	42%
5. <i>regiogem</i>	aantal gemeenten in regio	+12.922,63	2,4%†	70%	30%
6. Σ <i>inwo1845</i> x Σ <i>kpreg</i>	som aantal inwoners van 18-45 jaar x som regionale klantenpotentiëlen*	+0,20	27,5%	18%	82%
7. <i>UOdr</i>	aantal uitkeringsontvangers boven drempel†	+110,47	27,7%	62%	38%
8. Σ <i>LI</i> x Σ <i>kpreg</i>	som aantal huishoudens met laag inkomen x som regionale klantenpotentiëlen*	+0,58	29,2%	20%	80%

* Bij de som van de regionale klantenpotentiëlen is voor regio's onder een bepaald minimumniveau een hogere bodemwaarde aangebracht (om deze regio's in een gelijk speelveld te brengen) en is de uitkomst voor regio's boven een bepaald maximumniveau afgetopt (om te voorkomen dat deze regio's te extreem zouden gaan scoren in relatie tot het relevante uitgavenpatroon). Tevens is de uitkomst van de som van de regionale klantenpotentiëlen gedeeld door tienduizend.

† De drempel is 6% van het regionale aantal inwoners in de leeftijd van 15 tot 65 jaar.

‡ Het (relatief beperkte) aandeel in het model wordt bereikt door het kleine aantal basiseenheden (maximaal enkele tientallen) te vermenigvuldigen met een –in verhouding tot andere maatstaven– hoog gewicht.

11. De specifieke uitkering (stand mei 2008) en de OB-middelen psychosociaal (stand november 2008).

12. De basiseenheden zijn voor bestaande gemeentefondsmaatstaven gebaseerd op de stand van april 2008, terwijl de gegevens over de leeftijdsgroepen afkomstig zijn van CBS/Statline (stand juli 2008). In uitzonderlijke gevallen, zoals bij de regio Almere, kan er sprake zijn van snelle groei. In dat geval kan een grotere time-lag ontstaan tussen het gehanteerde peilmoment van de basiseenheden van de maatstaven en het moment waarop de feitelijke problematiek (en hiermee gemoeide uitgaven) zich manifesteert. Om deze time-lag te overbruggen zou kunnen worden overwogen om een extra maatstaf op te nemen. De kwantitatieve betekenis hiervan is sterk afhankelijk van het feitelijke groeitempo en het moment waarop de peildatum van de basiseenheden worden gebaseerd. Naarmate het verschil tussen beide groter is, zal een groter bedrag beschikbaar komen, en vice versa. Om toch enige indicatie te geven, is voor Almere nagegaan wat globaal het effect op de uitkering is indien eenheden van een jaar eerder (2007) zouden zijn gebruikt. Dit zou uitkomen op een bedrag in de orde van € 60.000.

6.3.3 Toelichting op het verdeelmodel

inleiding

Het objectieve verdeelmodel bevat maatstaven die een indicator vormen voor externe (vraaggerelateerde) factoren zoals die naar voren zijn gekomen in de verschillenanalyses, uit achtergrondinformatie over de kenmerken van de doelgroepen uit de stedelijke kompassen en in andere studies.¹³

Bij de keuze van maatstaven is rekening gehouden met de spelregels (zie hoofdstuk 3.2) en met het beleidsvoornemen om de specifieke middelen MO op termijn over te hevelen naar het gemeentefonds. Om deze overheveling te vereenvoudigen, is zoveel mogelijk gezocht naar maatstaven die ‘gemeentefondsproof’ zijn. Tevens is waar mogelijk voortgebouwd op maatstaven die al onderdeel uitmaken van de huidige verdeelsystematiek (zie hoofdstuk 3.4).

De achtergrond van de geselecteerde maatstaven wordt nu nader toegelicht. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de maatstaven zijn toegepast op de gehele regio van centrumgemeenten.

inwoners jonger dan 65 jaar en jongeren 10-25 jaar

Zoals in schema 6.1 is aangegeven hebben deze maatstaven uitsluitend een relatie met het segment preventie en nazorg. Het accent bij het beleid betreffende preventie en nazorg ligt op de bevolkingsgroep tot 65 jaar. Voor ouderen zijn vaak allerlei specifieke voorzieningen beschikbaar op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en (langdurige) zorg.¹⁴ Binnen de groep 65-minners vormen jongeren –vanaf de hoogste groepen van het basisonderwijs tot en met het hoger onderwijs– een doelgroep die uit oogpunt van preventief (verslavings)beleid bijzondere aandacht behoeft.

minderheden en eenouderhuishoudens

Bepaalde bevolkingsgroepen hebben een extra risico op maatschappelijke uitval/uitsluiting. Belangrijke risicogroepen in dit verband zijn minderheden en eenouderhuishoudens. Het feit dat één ouder de verantwoordelijkheid draagt voor een gezin kan een extra risicofactor inhouden wat betreft maatschappelijke uitval/uitsluiting, zowel voor de ouder als voor de kinderen (zwerfjongeren). Iets soortgelijks geldt voor herkomst uit cultureel anders georiënteerde landen. Deze extra risico’s kunnen aanleiding geven tot een meer intensief of specifiek beleid, zowel ten aanzien van preventie en nazorg als voor opvang.

aantal gemeenten in regio en uitkeringsontvangers

Deze twee maatstaven zijn voor beide segmenten relevant, maar in sterkere mate voor preventie en nazorg. Het aantal gemeenten in de regio indiceert de bestuurlijke lasten die een centrumgemeente moet maken bij de afstemming van het bovenlokale beleid met –lokaal beleid van– de regiogemeenten. Dit is met name van betekenis bij het segment preventie en nazorg, waar de raakvlakken met lokaal beleid groter zijn.

Het aantal uitkeringsontvangers boven een bepaalde drempelwaarde is een bestaande maatstaf in het gemeentefonds die zowel ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wao/Wia, Wajong) als bijstandsonvangers omvat. Dit vormt een belangrijke risicogroep als het gaat om maatschappelijke uitval/uitsluiting en krijgt daarom een belangrijke plaats in het segment preventie en nazorg. Iets soortgelijks geldt voor het

13. Relevante studies zijn bijvoorbeeld: J. Wolf, *Handreiking OGGz in de Wmo*, 2006; G. Jehoel-Gijsbers, *Sociale uitsluiting in Nederland*, 2004. Een factor die ook is genoemd betreft lage opleiding. Deze is echter niet bruikbaar als maatstaf, omdat hiervoor op dit moment geen gegevens beschikbaar zijn die de toets van de spelregels kunnen doorstaan.

14. Uit de *Armoedemonitor 2007* komt overigens naar voren dat ouderen als zodanig geen risicogroep meer vormen: het aandeel 65-plussers met een laag inkomen ligt onder het landelijk gemiddelde.

segment opvang, omdat het overgrote deel van de doelgroepen (feitelijk en residentieel daklozen) van een uitkering leeft.

inwoners 18-45 jaar en lage inkomens vermenigvuldigd met regionale klantenpotentiëlen

Deze twee maatstaven nemen een belangrijk deel van de verdeling voor hun rekening, vooral voor het segment opvang. De leeftijdgerelateerde maatstaf is de optelsom (per regio) van het aantal inwoners van 18 tot en met 45 jaar per gemeente vermenigvuldigd met de optelsom (per regio) van de regionale klantenpotentiëlen per gemeente. Voor de afbakening van de vooral voor het segment opvang belangrijkste bevolkingsgroep is enerzijds aangesloten bij de leeftijdsgrens van de jeugdzorg en anderzijds aansluiting gezocht bij de leeftijdsverdeling van huidige doelgroepen. Een aanvullende overweging bij het stellen van een bovengrens was het beleidsstreven om opvang een zo tijdelijk mogelijk karakter te laten hebben en het gegeven dat voorzieningen voor langdurig verblijf overwegend uit de Awbz worden bekostigd dan wel op de grensstrook staan (en daarom buiten het verdeelmodel blijven).

Het regionale klantenpotentieel betreft een bestaande maatstaf in het gemeentefonds als indicator van de relatieve betekenis van centrumfuncties. Deze weegt met name bij het segment opvang: opvangvoorzieningen zijn –mede uit oogpunt van doelmatigheid– in belangrijke mate geconcentreerd in centrumgemeenten. Verder wordt deze maatstaf gebruikt als ‘proxy’ voor (groot)stedelijke problematiek.

Bij de inkomensgerelateerde maatstaf gaat het om de optelsom (per regio) van het aantal huishoudens met laag inkomen per gemeente vermenigvuldigd met de optelsom (per regio) van de regionale klantenpotentiëlen per gemeente. Ook deze combinatie omvat bestaande maatstaven in het gemeentefonds. In de huishoudens met laag inkomen zijn ook zelfstandigen en werknemers met een laag inkomen begrepen. Bij deze huishoudens is er relatief vaker sprake van financiële problemen (inclusief schulden) en daarmee een risico op maatschappelijke uitval/uitsluiting.

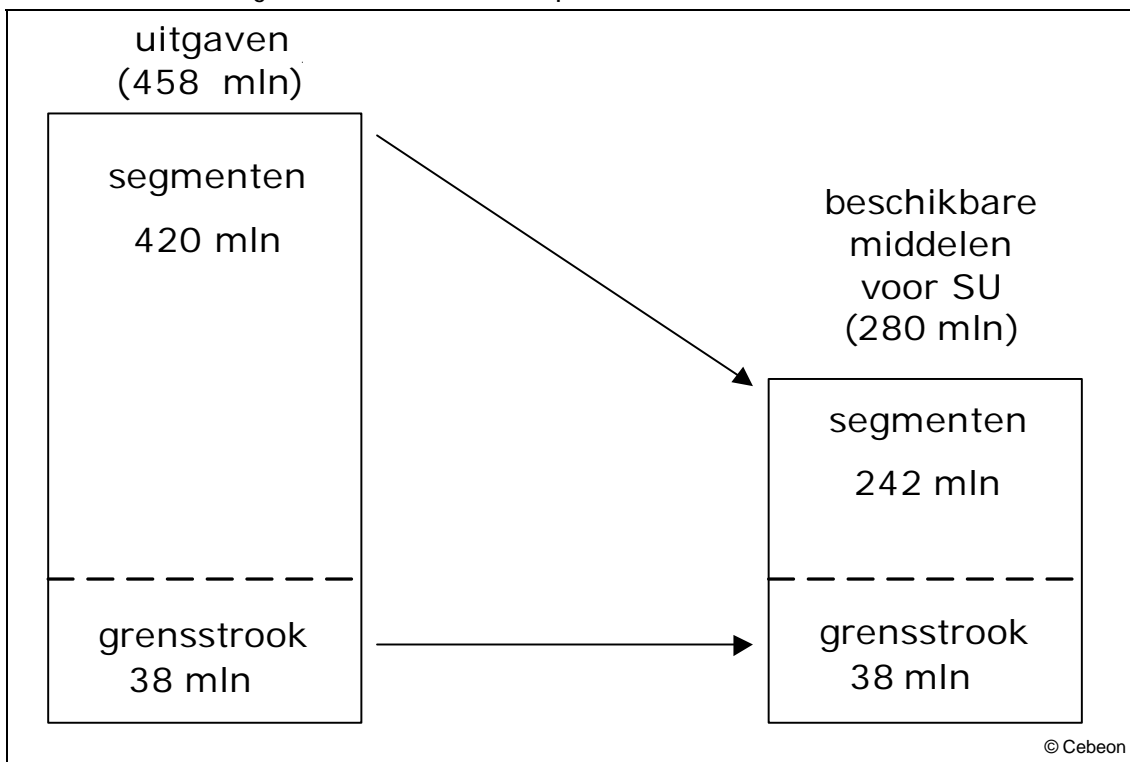
6.4 Uitkomsten van het objectieve verdeelmodel

6.4.1 Inleiding

afstemming op omvang beschikbare middelen

Aansluitend op de structuur worden in deze paragraaf de uitkomsten van het verdeelmodel voor –de regio’s van– de centrumgemeenten gepresenteerd. Zoals eerder opgemerkt, is voor de ontwikkeling van het verdeelmodel uitgegaan van het niveau van de totale relevante uitgaven (circa €458 miljoen). Omdat het model is bestemd voor de verdeling van de specifieke middelen, worden de uitkomsten van de verdeelformule afgestemd op het beschikbare volume van de huidige specifieke uitkering en de OB-middelen psychosociaal. Dit is inzichtelijk gemaakt in onderstaand schema.

Schema 6.2. Afstemming uitkomsten verdeelmodel op beschikbare middelen



grensstrook één-op-één in verdeelmodel

Het schema laat zien dat de grensstrook (als tijdelijke regeling) één-op-één in het verdeelmodel wordt ondergebracht. Hiervoor kan een aantal redenen worden aangevoerd. De belangrijkste reden is dat –een groot (maar onbekend) deel van– deze uitgaven betrekking hebben op (soms bovenregionale/landelijke) voorzieningen die niet onder centrumgemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, maar onder andere wettelijke/financiële kaders. Door dit afzonderlijk zichtbaar te maken, wordt bevorderd dat hierover zo snel mogelijk duidelijkheid ontstaat en uitgaven (structureel) ten laste van andere wettelijke/financiële kaders worden gebracht. De desbetreffende centrumgemeenten moet hiervoor de tijd worden gegeven om onnodige reductie of stopzetten van voorzieningen te voorkomen. Verder worden de betrokken centrumgemeenten op deze wijze ook in een gelijkwaardige positie gebracht met centrumgemeenten die niet zulke voorzieningen hebben.

Dit betekent dat voor de segmenten van het objectieve deel in totaal €242 miljoen resteert. Dit kan meer worden op het moment dat de voorzieningen op de grensstrook ten laste van andere wettelijke kaders worden gebracht en de middelen op de grensstrook blijvend binnen de specifieke uitkering kunnen worden aangewend.

effecten op de verdeling

Alle centrumgemeenten ontvangen derhalve –naar rato van hun aandeel in het model– specifieke middelen die duidelijk lager zijn dan hun uitgavenniveau.¹⁵

Uit het genoemde bedrag dienen ook kostenverhogende factoren bij een aantal grotere centrumgemeenten te worden bekostigd, waardoor voor andere centrumgemeenten minder middelen (circa €1,50 per inwoner) beschikbaar zijn (zie paragraaf 5.4.3). Dit effect heeft tot gevolg dat voor relatief veel centrumgemeenten in

15. Afhankelijk van het aandeel in het model kan dit effect in absolute termen duidelijk uiteenlopen voor centrumgemeenten.

vergelijking met de huidige specifieke uitkering MO een min of meer gelijke uitkering dan wel een beperkte vermindering hierin optreedt. Verder heeft ook de huidige, sterk ongelijke verdeling van de OB-middelen psychosociaal bepaalde herverdeeleffecten tot gevolg.

Een en ander lichten we toe aan de hand van de uitkomsten per centrumgemeente (paragraaf 6.4.2). Per centrumgemeente geven we tevens op hoofdlijnen aan wat relevante achtergronden zijn van verschillen tussen oude en nieuwe verdeling (paragraaf 6.4.3).

6.4.2 Overzicht uitkomsten per centrumgemeente

In onderstaande tabellen worden de uitkomsten per centrumgemeente gepresenteerd in euro's per inwoner van de regio (tabel 6.1) respectievelijk in miljoenen euro's (tabel 6.2).

De tabellen bevatten kolommen met de gegevens die in onderstaande legenda worden toegelicht.

Legenda tabellen 6.1 en 6.2

<i>nr</i>	<i>omschrijving</i>	<i>nadere toelichting</i>
	algemeen:	
	gemeente	naam centrumgemeente
	inwo regio	aantal inwoners 2008 van regio waarvoor centrumgemeente verantwoordelijk is
	model op uitgavenniveau:	
<i>A</i>	uitgaven totaal	totale geschoonde uitgaven, inclusief grensstrook en OB-middelen psychosociaal
<i>B</i>	w.v. grensstrook	het deel van A dat deel uitmaakt van de grensstrook (totaal circa € 38 miljoen)
<i>C</i>	model totaal	uitkomst van het model op het niveau van de totale uitgaven (A), dus inclusief grensstrook en OB-middelen psychosociaal
<i>D</i>	verschil model - uitgaven	uitkomst C minus A
	model versus huidige specifieke uitkering:	
<i>E</i>	model SU-niveau	modeluitkomst (C) afgestemd op het niveau van de huidige SU (zoals omschreven bij F)
<i>F</i>	huidige SU	huidige specifieke uitkering MO (inclusief middelen grensstrook) en de OB-middelen psychosociaal (totaal circa € 248+32 miljoen)
<i>G</i>	verschil model SU-niveau – SU	uitkomst E minus F
<i>H</i>	verschil model SU-niveau – SU (G toekomst)	uitkomst G plus het effect van een volledige vrijval van de middelen op de grensstrook, die dan volgens het objectieve verdeelmodel over centrumgemeenten worden verdeeld.*

* Overigens is niet zeker of volledige vrijval in de komende periode een haalbaar streven is, bijvoorbeeld omdat niet alle cliënten van een voorziening voor beschermd wonen een indicatie krijgen. Daarom is bij de overgangsregeling in hoofdstuk 7 uitgegaan van een voorzichtig scenario.

Tabel 6.1. Uitkomsten verdeelmodel per centrumgemeente: bedragen per inwoner regio

gemeente	inwo regio	A	B	C	D* C min A	E	F	G* E min F	H* G toekomst
		uitgaven totaal	w.v. grens strook	model totaal	verschil model - uitgaven	model SU- niveau	huidige SU	verschil model SU- niveau - huidige SU	verschil model SU- niveau - huidige SU
Alkmaar†	235.403					9	13	-4	-2
Almelo	222.636	14	1	17	4	11	10	0	2
Almere	378.688	18	0	21	3	12	10	2	4
Amersfoort	371.671	17	0	19	1	11	11	-0	1
Amsterdam	917.052	78	6	75	-4	46	39	7	12
Apeldoorn	251.150	28	10	28	-1	20	25	-5	-3
Arnhem	404.847	27	1	23	-4	14	19	-6	-4
Assen	316.790	13	0	17	4	10	12	-2	-0
Bergen op Z	239.328	11	0	16	5	9	10	-0	1
Breda	439.557	18	2	20	1	12	14	-2	-0
Delft	306.091	10	0	11	0	6	9	-2	-1
Den Bosch	306.622	27	3	21	-6	13	13	1	3
Den Haag	740.643	49	0	44	-5	26	25	1	4
Den Helder	165.269	12	0	15	3	9	8	0	2
Deventer	231.513	18	2	19	1	12	12	-0	2
Doetinchem	300.759	13	1	16	3	9	9	-0	2
Dordrecht	391.145	19	2	18	-1	11	16	-5	-3
Ede	227.685	11	0	11	-0	6	11	-4	-3
Eindhoven	526.988	34	8	33	-1	22	18	5	7
Emmen	171.345	34	15	33	-1	25	29	-4	-2
Enschede	396.356	26	1	26	-0	16	18	-2	0
Gouda	238.114	11	0	10	-1	6	8	-2	-1
Groningen	573.459	25	1	36	11	22	18	3	6
Haarlem	548.169	12	0	20	8	12	11	1	3
Heerlen	254.549	32	2	31	-1	19	25	-6	-3
Helmond	202.899	16	2	19	3	12	15	-3	-1
Hilversum†	251.112					7	12	-5	-3
Hoorn	201.292	9	1	15	6	9	8	1	3
Leeuwarden	643.189	25	0	26	2	15	21	-6	-3
Leiden	518.448	15	0	15	-0	9	11	-2	-0
Maastricht	356.319	29	5	30	1	19	16	3	6
Nijmegen	504.046	22	0	23	1	13	16	-3	-0
Oss	331.435	10	0	16	6	9	9	0	2
Purmerend	148.861	12	1	14	2	8	8	-0	2
Rotterdam	788.884	79	10	69	-10	44	34	10	14

gemeente	inwo regio	A	B	C	D* C min A	E	F	G* E min F	H* G toekomst
		uitgaven totaal	w.v. grens strook	model totaal	verschil model - uitgaven	model SU-niveau	huidige SU	verschil model SU-niveau – huidige SU	verschil model SU-niveau – huidige SU
<i>Spijkernisse</i>	300.909	14	0	11	-3	7	10	-3	-2
<i>Tilburg</i>	427.814	25	4	26	0	17	18	-1	1
<i>Utrecht</i>	836.436	40	2	32	-8	19	15	4	7
<i>Venlo</i>	487.863	17	1	22	5	13	12	1	3
<i>Vlaardingen</i>	177.201	17	1	17	0	11	11	-1	1
<i>Vlissingen</i>	380.585	19	2	18	-1	11	17	-5	-4
<i>Zaanstad</i>	167.969	17	2	19	3	12	11	1	3
<i>Zwolle</i>	524.308	17	1	21	4	12	14	-2	0
<i>gemiddeld</i>		28	2	28	0	17	17	0	0

* Als gevolg van afrondingen kunnen uitkomsten afwijken van de aftreksom van de onderdelen.

† Van deze centrumgemeente ontbreekt een opgave van relevante uitgaven.

Tabel 6.2. Uitkomsten verdeelmodel per centrumgemeente: bedragen in miljoenen euro's

gemeente	inwo regio	A	B	C	D* C min A	E	F	G* E min F	H* G toekomst
		uitgaven totaal	w.v. grens strook	model totaal	verschil model - uitgaven	model SU-niveau	huidige SU	verschil model SU-niveau – huidige SU	verschil model SU-niveau – huidige SU
<i>Alkmaar†</i>	235.403					2,2	3,1	-0,9	-0,5
<i>Almelo</i>	222.636	3,0	0,3	3,9	0,9	2,4	2,3	0,1	0,5
<i>Almere</i>	378.688	6,7	0,0	7,8	1,2	4,5	3,8	0,7	1,5
<i>Amersfoort</i>	371.671	6,5	0,2	6,9	0,5	4,1	4,2	-0,1	0,6
<i>Amsterdam</i>	917.052	71,7	5,7	68,5	-3,2	41,8	35,3	6,5	10,9
<i>Apeldoorn</i>	251.150	7,1	2,6	7,0	-0,2	5,1	6,4	-1,3	-0,8
<i>Arnhem</i>	404.847	10,9	0,2	9,4	-1,6	5,5	7,8	-2,3	-1,4
<i>Assen</i>	316.790	4,0	0,0	5,4	1,4	3,1	3,7	-0,6	-0,0
<i>Bergen op Z</i>	239.328	2,7	0,1	3,8	1,1	2,2	2,3	-0,1	0,3
<i>Breda</i>	439.557	8,1	1,1	8,7	0,6	5,4	6,3	-0,9	-0,1
<i>Delft</i>	306.091	3,2	0,1	3,3	0,1	1,9	2,6	-0,7	-0,4
<i>Den Bosch</i>	306.622	8,3	0,9	6,4	-1,9	4,0	3,9	0,2	0,8
<i>Den Haag</i>	740.643	36,6	0,4	32,7	-3,9	19,0	18,4	0,6	3,0
<i>Den Helder</i>	165.269	1,9	0,0	2,4	0,5	1,4	1,4	0,0	0,4
<i>Deventer</i>	231.513	4,2	0,5	4,5	0,3	2,8	2,8	-0,1	0,4
<i>Doetinchem</i>	300.759	3,9	0,3	4,7	0,8	2,8	2,8	-0,0	0,5
<i>Dordrecht</i>	391.145	7,3	0,7	7,0	-0,3	4,3	6,3	-2,0	-1,3
<i>Ede</i>	227.685	2,5	0,1	2,5	-0,0	1,5	2,4	-0,9	-0,6

gemeente	inwo regio	A	B	C	D*	E	F	G*	H*
		uitgaven totaal	w.v. grens strook	model totaal	C min A	model SU-niveau	huidige SU	E min F	G toekomst
					verschil model - uitgaven			verschil model SU-niveau – huidige SU	verschil model SU-niveau – huidige SU
Eindhoven	526.988	17,9	4,0	17,4	-0,5	11,7	9,3	2,5	3,6
Emmen	171.345	5,8	2,6	5,6	-0,2	4,3	5,0	-0,6	-0,3
Enschede	396.356	10,4	0,5	10,3	-0,1	6,2	7,0	-0,8	0,2
Gouda	238.114	2,6	0,0	2,5	-0,2	1,4	2,0	-0,6	-0,3
Groningen	573.459	14,4	0,8	20,9	6,5	12,4	10,5	1,9	3,7
Haarlem	548.169	6,6	0,2	10,8	4,2	6,3	5,9	0,5	1,5
Heerlen	254.549	8,1	0,6	7,9	-0,2	4,8	6,4	-1,6	-0,7
Helmond	202.899	3,2	0,5	3,8	0,7	2,4	3,0	-0,6	-0,2
Hilversum†	251.112					1,8	3,0	-1,2	-0,9
Hoorn	201.292	1,8	0,3	3,1	1,3	1,9	1,7	0,2	0,6
Leeuwarden	643.189	16,0	0,3	16,9	1,0	9,9	13,6	-3,7	-2,2
Leiden	518.448	7,7	0,0	7,7	-0,0	4,4	5,4	-1,0	-0,3
Maastricht	356.319	10,3	1,8	10,6	0,3	6,9	5,9	1,0	2,0
Nijmegen	504.046	11,2	0,2	11,6	0,4	6,8	8,1	-1,3	-0,2
Oss	331.435	3,3	0,0	5,3	2,1	3,1	3,0	0,0	0,7
Purmerend	148.861	1,8	0,1	2,0	0,2	1,2	1,2	-0,0	0,2
Rotterdam	788.884	62,3	8,1	54,1	-8,2	34,6	26,9	7,7	11,0
Spijkenisse	300.909	4,3	0,1	3,4	-0,9	2,0	3,0	-1,0	-0,6
Tilburg	427.814	10,9	1,7	11,1	0,2	7,1	7,6	-0,5	0,4
Utrecht	836.436	33,2	1,5	26,8	-6,5	16,0	12,4	3,6	5,5
Venlo	487.863	8,4	0,4	10,7	2,3	6,3	5,8	0,5	1,6
Vlaardingen	177.201	3,0	0,2	3,1	0,1	1,9	2,0	-0,1	0,2
Vlissingen	380.585	7,2	0,8	6,9	-0,3	4,3	6,4	-2,1	-1,4
Zaanstad	167.969	2,8	0,4	3,3	0,5	2,0	1,9	0,1	0,5
Zwolle	524.308	8,9	0,3	11,1	2,2	6,5	7,4	-0,9	0,0
Totaal		458,6	38,5	458,6	0,0	280,5	280,5	0,0	38,5

* Als gevolg van afrondingen kunnen uitkomsten afwijken van de aftreksom van de onderdelen.

† Van deze centrumgemeente ontbreekt een opgave van relevante uitgaven.

toelichting op tabellen

We lichten de tabellen 6.1 en 6.2 toe met behulp van de centrumgemeenten Heerlen en Rotterdam als leesvoorbeelden van centrumgemeenten met een negatief respectievelijk positief herverdeeffect.

Leesvoorbeeld 1: centrumgemeente Heerlen

Model op uitgavniveau (kolommen A, B, C en D)

Heerlen heeft in totaal ongeveer € 8,1 miljoen (€ 32 per inwoner) aan relevante uitgaven (kolom A). Deze uitgaven zijn inclusief de middelen van de grensstrook (apart aangegeven in kolom B: € 0,6 miljoen (€ 2 per inwoner) en de overgeheveld OB-middelen psychosociaal.

Het model (zie kolom C) genereert inclusief OB-middelen psychosociaal en grensstrook een bedrag van circa € 7,9 miljoen (€ 31 per inwoner).

In vergelijking met de feitelijke uitgaven komt het model dus iets lager uit (€ 200.000 ofwel ongeveer € 1 per inwoner). In tabel 6.3 wordt aangegeven waarmee dit samenhangt.

Model versus huidige specifieke uitkering (beide inclusief grensstrook en OB-middelen psychosociaal): zonder overgangsregeling en zonder vrijval grensstrook (kolommen E, F en G)

Omdat het volume van de huidige specifieke middelen niet aansluit bij de totale uitgaven dient de uitkomst van het model (inclusief grensstrook en OB-middelen psychosociaal) op dit volume te worden afgestemd. Dit levert Heerlen een bedrag op van € 4,8 miljoen (circa € 19 per inwoner; zie kolom E).

Vergeleken met het bedrag dat Heerlen nu als specifieke uitkering ontvangt (€ 6,4 miljoen ofwel circa € 25 per inwoner; zie kolom F) leidt het model tot een negatief herverdeeldeffect van ongeveer € 1,6 miljoen (€ 6 per inwoner; zie kolom G). Deze uitkomst is echter nog zonder het effect van de vrijval van de grensstrook en de overgangsregeling.

Herverdeeleffect inclusief vrijval parkeerstrook (kolom H) en overgangsregeling (zie hoofdstuk 7)

Wanneer in de komende jaren de hele grensstrook 'vrijvalt' in de zin dat het alle centrumgemeenten lukt om de desbetreffende uitgaven ten laste van andere wettelijke regelingen te brengen en de vrijgevallen middelen via de objectieve verdelmaatstaven over alle centrumgemeenten worden verdeeld, dan leidt dit voor Heerlen tot een beperking van het negatieve herverdeeldeffect van € 1,6 miljoen naar € 0,7 miljoen (dus: niet € 6, maar circa € 3 per inwoner; zie kolom H in vergelijking met G).

Eerder is aangegeven dat het denkbaar is dat in de komende periode niet de hele grensstrook vrijvalt. Daarom wordt in hoofdstuk 7 een overgangsregeling uitgewerkt vanuit een behoedzaam scenario en waarbij aanvullend € 21 miljoen aan incidenteel beschikbare middelen wordt ingezet. Het gevolg is dat Heerlen in de komende jaren met herverdeeldeffecten te maken heeft die voor de onderscheiden jaren (cumulatief) als volgt zijn: € -0,3 miljoen in 2010, € -0,6 miljoen in 2011; € -0,8 miljoen in 2012, en € -0,8 miljoen in 2013.

Vrijval grensstrook

De vrijval op de grensstrook in de komende jaren heeft geen gevolgen voor het herverdeeleffect van Heerlen: weliswaar daalt dan de omvang van de specifieke uitkering met het bedrag van de vrijval, maar daar staan gelijke wegvallende kosten tegenover van bestaande voorzieningen die dan niet meer door de gemeente hoeven te worden bekostigd. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de situatie in 2010 en 2014:

- situatie in 2010: Heerlen ontvangt dan binnen de specifieke uitkering een bedrag van € 0,6 miljoen dat betrekking heeft op voorzieningen die op de grensstrook zijn geplaatst. Heerlen draagt op dat moment ook de kosten van deze voorzieningen;
- situatie in 2014: als de grensstrook van Heerlen in 2014 is 'vrijgespeeld' (dit kan ook in een eerder jaar gebeuren) leidt dit tot een budgettair neutraal effect: enerzijds vervalt de extra uitkering van € 0,6 miljoen voor de grensstrook, maar anderzijds heeft Heerlen ook niet meer € 0,6 miljoen aan uitgaven, die op dit moment uit de specifieke uitkering worden betaald.

Wanneer de grensstrook bij alle centrumgemeenten zou vrijvallen, kan het negatieve herverdeeleffect voor Heerlen –zoals hierboven aangegeven– met meer dan de helft beperkt blijven.

Leesvoorbeeld 2: centrumgemeente Rotterdam

Model op uitgavniveau (kolommen A, B, C en D)

Rotterdam heeft in totaal ongeveer € 62,3 miljoen (€ 79 per inwoner) aan relevante uitgaven (kolom A). Deze uitgaven zijn inclusief de middelen van de grensstrook (apart aangegeven in kolom B: € 8,1 miljoen (€ 10 per inwoner) en de overgehevelde OB-middelen psychosociaal.

Het model (zie kolom C) genereert inclusief OB-middelen psychosociaal en grensstrook een bedrag van circa € 54,1 miljoen (€ 69 per inwoner).

In vergelijking met de feitelijke uitgaven komt het model dus lager uit. In tabel 6.3 wordt aangegeven waarmee dit samenhangt.

Model versus huidige specifieke uitkering (beide inclusief grensstrook en OB-middelen psychosociaal): zonder overgangsregeling en zonder vrijval grensstrook (kolommen E, F en G)

Omdat het volume van de huidige specifieke middelen niet aansluit bij de totale uitgaven dient de uitkomst van het model (inclusief grensstrook en OB-middelen psychosociaal) op dit volume te worden afgestemd. Dit levert Rotterdam een bedrag op van € 34,6 miljoen (circa € 44 per inwoner; zie kolom E).

Vergeleken met het bedrag dat Rotterdam nu als specifieke uitkering ontvangt (€ 26,9 miljoen ofwel circa € 34 per inwoner; zie kolom F) leidt het model tot een positief herverdeeffect van ongeveer € 7,7 miljoen (€ 10 per inwoner; zie kolom G). Deze uitkomst is echter nog zonder het effect van de vrijval van de grensstrook en de overgangsregeling.

Herverdeeffect inclusief vrijval parkeerstrook (kolom H) en overgangsregeling (zie hoofdstuk 7)

Wanneer in de komende jaren de hele grensstrook 'vrijvalt' in de zin dat het alle centrumgemeenten lukt om de desbetreffende uitgaven ten laste van andere wettelijke regelingen te brengen en de vrijgevallen middelen via de objectieve verdeelmaatstaven over alle centrumgemeenten worden verdeeld, dan leidt dit voor Rotterdam tot een extra positief effect van € 7,7 miljoen naar € 11 miljoen (van € 10 naar circa € 14 per inwoner; zie kolom H in vergelijking met G).

Eerder is aangegeven dat het denkbaar is dat in de komende periode niet de hele grensstrook vrijvalt. Daarom wordt in hoofdstuk 7 een overgangsregeling uitgewerkt vanuit een behoedzaam scenario en waarbij aanvullend € 21 miljoen aan incidenteel beschikbare middelen wordt ingezet. Het gevolg is dat Rotterdam in de komende jaren met positieve herverdeeffecten te maken heeft die voor de onderscheiden jaren (cumulatief) als volgt zijn: € 3,8 miljoen in 2010, € 7,7 miljoen in 2011, € 8,8 miljoen in 2012, en € 9,8 miljoen in 2013.

Vrijval grensstrook

De vrijval op de grensstrook in de komende jaren heeft geen gevolgen voor het herverdeeffect van Rotterdam: weliswaar daalt de omvang van de specifieke uitkering met het bedrag van de vrijval, maar daar staan gelijke wegvallende kosten tegenover van bestaande voorzieningen die dan niet meer door de centrumgemeente hoeven te worden bekostigd. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de situatie in 2010 en 2014:

- situatie in 2010: Rotterdam ontvangt dan binnen de specifieke uitkering een bedrag van € 8,1 miljoen dat betrekking heeft op voorzieningen die op de grensstrook zijn geplaatst. Rotterdam draagt op dat moment ook de kosten van deze voorzieningen;
- situatie in 2014: als de grensstrook van Rotterdam in 2014 is 'vrijgespeeld' (dit kan ook in een eerder jaar gebeuren) leidt dit tot een budgettair neutraal effect: enerzijds vervalt de extra uitkering van € 8,1 miljoen voor de grensstrook, maar anderzijds heeft Rotterdam ook niet meer € 8,1 miljoen aan uitgaven, die op dit moment uit de specifieke uitkering worden betaald.

Wanneer de grensstrook bij alle centrumgemeenten zou vrijvallen, kan het positieve herverdeeffect (in de zin van extra bestedingsruimte) voor Rotterdam –zoals hierboven aangegeven– oplopen tot meer dan € 9 miljoen per jaar.

6.4.3 Achtergronden van uitkomsten per centrumgemeente

Onderstaande tabel bevat per centrumgemeente het verschil tussen de modeluitkomst (afgestemd op het niveau van de beschikbare middelen) en de huidige SU (kolom G uit tabel 6.1) en een toelichting van de relevante achtergronden van dit verschil. Deze toelichting is weergegeven in kolommen met de volgende inhoud:

- I. de mate waarin het verdeelmodel aansluit bij het uitgavniveau (dus: voordat de uitkomsten worden afgestemd op het beschikbare volume van de specifieke middelen):
 - (a) model scoort hoger dan uitgaven;
 - (b) model is ongeveer gelijk aan uitgaven;
 - (c) model scoort lager dan uitgaven.
 Deze vergelijking geeft een duidelijk houvast om te beoordelen in hoeverre historische componenten relevant zijn (zie II);
- II. betekenis van gehonoreerde kostenverhogende factoren ten opzichte van de huidige SU (inclusief historische component):
 - (a) positief effect (inclusief betekenis snelle groei);
 - (b) negatief effect;
- III. overige achtergronden:
 1. duidelijk effect van de herverdeling van de OB-middelen psychosociaal;
 2. uitkomst beïnvloed door niet volledig geschoonde uitgaven c.q. relatief hoge kosten 'per eenheid';
 3. sterk effect van regiogemeenten op uitkomst.

Tabel 6.3. Toelichting achtergronden uitkomsten verdeelmodel (bedragen per inwoner regio)

<i>Centrumgemeente</i>	<i>G</i> <i>verschil model</i> <i>SU-niveau –</i> <i>huidige SU</i>	<i>I.</i> <i>aansluiting</i> <i>model bij uitgaven</i>	<i>II.</i> <i>betekenis kosten-</i> <i>verhogende factoren</i>	<i>III.</i> <i>overige</i> <i>achtergronden</i>
<i>Alkmaar</i>	-4		b	
<i>Almelo</i>	0			
<i>Almere</i>	2	a	a	
<i>Amersfoort</i>	-0			
<i>Amsterdam</i>	7	c	a	2
<i>Apeldoorn</i>	-5	b	b	1,2
<i>Arnhem</i>	-6	c	b	1,2
<i>Assen</i>	-2	a	b	
<i>Bergen op Zoom</i>	-0			
<i>Breda</i>	-2	b	b	
<i>Delft</i>	-2	b	b	1
<i>Den Bosch</i>	1	c		2
<i>Den Haag</i>	1	c	a	2
<i>Den Helder</i>	0			
<i>Deventer</i>	-0			
<i>Doetinchem</i>	-0			
<i>Dordrecht</i>	-5	b	b	2
<i>Ede</i>	-4	b	b	

<i>Centrumgemeente</i>	<i>G</i> <i>verschil model</i> <i>SU-niveau –</i> <i>huidige SU</i>	<i>I.</i> <i>aansluiting</i> <i>model bij uitgaven</i>	<i>II.</i> <i>betekenis kosten-</i> <i>verhogende factoren</i>	<i>III.</i> <i>overige</i> <i>achtergronden</i>
<i>Eindhoven</i>	5	b	a	1,2
<i>Emmen</i>	-4	b	b	1
<i>Enschede</i>	-2	b	b	1
<i>Gouda</i>	-2	b	b	2
<i>Groningen</i>	3	a		3
<i>Haarlem</i>	1	a		
<i>Heerlen</i>	-6	b	b	1
<i>Helmond</i>	-3	a	b	
<i>Hilversum</i>	-5		b	
<i>Hoorn</i>	1	a		
<i>Leeuwarden</i>	-6	a	b	1
<i>Leiden</i>	-2	b	b	
<i>Maastricht</i>	3	a		
<i>Nijmegen</i>	-3	b	b	
<i>Oss</i>	0			
<i>Purmerend</i>	-0			
<i>Rotterdam</i>	10	c	a	2
<i>Spijkenisse</i>	-3	c	b	2
<i>Tilburg</i>	-1	b	b	
<i>Utrecht</i>	4	c	a	2
<i>Venlo</i>	1	a		1
<i>Vlaardingen</i>	-1	b	b	
<i>Vlissingen</i>	-5	b	b	1,2
<i>Zaanstad</i>	1	a		1
<i>Zwolle</i>	-2	a	b	1

Ter toelichting op de tabel noemen we de centrumgemeente Heerlen als leesvoorbeeld: deze centrumgemeente ontvangt in de startsituatie op basis van het verdeelmodel een lagere uitkering ('min' in kolom G). Het verdeelmodel sluit ongeveer aan bij het uitgavenniveau (score b in kolom I). Dit betekent dat deze centrumgemeente last heeft van het feit dat kostenverhogende omstandigheden elders binnen het beschikbare macrobudget dienen te worden gehonoreerd (score b in kolom II). In geval van Heerlen speelt daarnaast een duidelijk OB-effect mee (score 1 in kolom III).

7 Invoering: overgang, goed gedrag en onderhoud

7.1 Inleiding

Voor de invoering van het verdeelmodel is een zorgvuldig traject van belang. Vanuit het onderzoek wordt hiertoe een handreiking gegeven. De hoofdlijnen hiervan schetsen we in dit hoofdstuk. Achtereenvolgens besteden we aandacht aan de volgende onderdelen van het invoeringstraject:

- werkwijze voor de grensstrook (paragraaf 7.2);
- overgangsproblematiek ten opzichte van de huidige specifieke uitkering (paragraaf 7.3);
- belonen van goed gedrag (paragraaf 7.4);
- periodiek onderhoud van de verdeelsystematiek (paragraaf 7.5).

7.2 Werkwijze voor de grensstrook

Binnen de specifieke uitkering MO worden op de grensstrook uitgaven aan voorzieningen apart gezet die een onduidelijke afbakening kennen met andere wettelijke kaders (Awbz, Zvw en Wjz). Voor deze grensstrook dienen spelregels te worden opgesteld over enerzijds de wijze waarop voorzieningen hierop kunnen worden geplaatst en anderzijds hoelang deze voorzieningen hierop kunnen blijven staan. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende elementen:

- Cebeon levert een lijst met de uitgaven aan voorzieningen per centrumgemeente die in het kader van dit onderzoek op de grensstrook zijn geplaatst. Deze lijst is opgenomen in bijlage A;
- op basis van deze lijst verzoekt VWS aan centrumgemeenten of zij zich hierin kunnen vinden;
- de desbetreffende uitgaven aan voorzieningen dienen zo kort mogelijk, maar in elk geval niet langer dan 4 jaar op de grensstrook te blijven staan. Daarbij wordt uitgegaan van een inspanningsverplichting voor centrumgemeenten om –in afstemming met gesubsidieerde instellingen en andere financiers (met name zorgkantoren/zorgverzekeraars)– te komen tot een heldere afbakening naar relevante (wettelijke) kaders waaruit voorzieningen in de nabije toekomst worden bekostigd. Om gemeenten in een sterkere onderhandelingspositie te brengen en voor zover zich daarbij knelpunten voordoen, dient VWS een ondersteunende en bemiddelende rol te spelen;
- voor zover middelen na 4 jaar nog op de grensstrook staan, dient bij de evaluatie van de verdeelsystematiek (zie paragraaf 7.5) te worden bezien in hoeverre centrumgemeenten aan hun inspanningsverplichting hebben voldaan en er een reëel perspectief is dat –een deel van– deze middelen alsnog naar een ander wettelijk kader kunnen worden overgeheveld dan wel kunnen worden beschouwd als onderdeel van de relevante uitgaven van de desbetreffende centrumgemeente;
- wanneer voorzieningen onder andere wettelijke kaders worden gebracht, vallen de betrokken middelen vrij. Om centrumgemeenten verder te stimuleren tot het voeren van preventief beleid, zou kunnen worden afgesproken om deze middelen over te hevelen naar het segment preventie en nazorg van het verdeelmodel.

7.3 Overgangsproblematiek ten opzichte van huidige specifieke uitkering

inleiding

De invoering van het nieuwe verdeelmodel gaat gepaard met herverdeeffecten voor individuele centrumgemeenten. Gegeven de omvangrijke historische component in de huidige specifieke uitkering MO en de scheve verdeling van de OB-middelen psychosociaal ligt dit ook in de lijn der verwachting. Voor centrumgemeenten waar sprake is van relatief grote negatieve herverdeeffecten is het van belang dat zij in de gelegenheid worden gesteld om hun historisch gegroeide situatie gefaseerd te laten toegroeien naar het nieuwe, geobjectiverde uitkeringsniveau.

Daarbij speelt de grensstrook een specifieke rol. Bij de startsituatie zijn minder middelen voor het objectieve verdeelmodel beschikbaar, waardoor de herverdeeffecten relatief groot zijn. Naarmate middelen van de grensstrook vrijvallen en kunnen worden verdeeld via het objectieve model zullen herverdeeffecten na verloop van tijd in omvang afnemen. Dit tijdelijke effect is vervelend voor zowel centrumgemeenten als hun opvangpartners (gesubsidieerde instellingen). Daarom is het van belang om bij de overgang te voorkomen dat eerst een daling optreedt en dan een stijging van de beschikbare middelen. Hiervoor kan ook een beroep worden gedaan op bepaalde incidentele middelen ('landingsgelden').

uitwerking mogelijke overgang

Met het oog op een zo geleidelijk mogelijk overgangstraject is het van belang de volgende middelen in samenhang te betrekken bij de 'zachte landing' van de nieuwe verdeelsystematiek:

- A. 'landingsgelden': de beschikbare incidentele middelen voor het invoeringstraject. Door deze middelen ter grootte van ongeveer €21 miljoen kan de overgang voor centrumgemeenten met een negatief herverdeeffect worden versneld door hen naar rato van de omvang van hun negatieve herverdeeffect in deze middelen te laten delen;
- B. vrijval grensstrook: de middelen van de grensstrook die in de komende periode vrijvallen. Uitgaande van een voorzichtig scenario zou hierdoor circa €25 miljoen beschikbaar kunnen komen. Door de vrijvallende middelen in de eerste jaren incidenteel te benutten voor centrumgemeenten met een negatief herverdeeffect wordt een geleidelijke overgang bevorderd. Daarna kunnen de vrijvallende middelen structureel worden toegevoegd aan het objectieve model (via het segment preventie en nazorg), zodat ook centrumgemeenten met een positief herverdeeffect er verder op vooruitgaan;
- C. gefaseerde ingroei van positieve herverdeeffecten: bij herijking van verdeelsystemen is het gebruikelijk dat gemeenten met een positief herverdeeffect gedurende 3 à 4 jaar bijdragen in de bekostiging van een geleidelijke overgang voor gemeenten met een negatief herverdeeffect. Door de beschikbaarheid van de middelen onder A en B kan dit nu versneld plaatsvinden in 2 jaar. Indien centrumgemeenten met een positief herverdeeffect in twee stappen naar hun nieuwe uitkeringsniveau gaan, kan het eerste jaar een bedrag van ongeveer €13 miljoen worden ingezet om de helft van de negatieve herverdeeffecten te overbruggen.

mogelijke effecten in meerjarenperspectief

In onderstaande tabel schetsen we een meerjarenperspectief waarbij bovengenoemde middelen in samenhang zodanig worden ingezet dat het verwachte effect in 2013 bij het merendeel van de centrumgemeenten niet uitkomt boven het effect dat kan worden bereikt bij volledige vrijval van de grensstrook. Een en ander is echter afhankelijk van het feitelijke tempo waarmee de middelen op de grensstrook vrijvallen. Als dit tempo achterblijft, kan het beeld verslechteren.

In de kolommen is de volgende informatie opgenomen:

1. het verschil tussen huidige specifieke uitkering en modeluitkomst (afgestemd op het niveau van de beschikbare specifieke middelen): dit is het herverdeeeffect indien er geen overgangsregeling wordt getroffen en er geen vrijval is van de middelen op de grensstrook (zie kolom G uit tabel 6.2);
2. effect 2010: dit is het herverdeeeffect dat resulteert door aanwending van de middelen genoemd onder C (circa €13 miljoen euro), een bedrag van circa €5 miljoen uit de landingsgelden (A) en incidentele aanwending van een vrijval van de grensstrook (B) van circa €3 miljoen;
3. effect 2011: dit is het herverdeeeffect dat resulteert door aanwending van circa €8,5 miljoen uit de landingsgelden (A) en incidentele aanwending van een vrijval van de grensstrook (B) van circa €8 miljoen (waarvan €3 miljoen uit 2010);
4. effect 2012: dit is het herverdeeeffect dat resulteert door aanwending van circa €4 miljoen uit de landingsgelden (A) en aanwending van een vrijval van de grensstrook (B) van circa €5 miljoen incidenteel en circa €13 miljoen structureel (waarvan €8 miljoen uit 2010 en 2011);
5. effect 2013: dit is het herverdeeeffect dat resulteert door aanwending van de resterende circa €3,5 miljoen uit de landingsgelden (A) en structurele aanwending van een vrijval van de grensstrook (B) van circa €25 miljoen (waarvan €18 miljoen uit 2010, 2011 en 2012).

Tabel 7.1. Overgang in meerjarenperspectief (in miljoenen euro's)

<i>Gemeente</i>	<i>1</i> <i>verschil model (niveau SU) – huidige SU</i>	<i>2</i> <i>effect 2010</i>	<i>3</i> <i>effect 2011</i>	<i>4</i> <i>effect 2012</i>	<i>5</i> <i>effect 2013</i>
<i>Alkmaar</i>	-0,9	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
<i>Almelo</i>	0,1	0,0	0,1	0,2	0,4
<i>Almere</i>	0,7	0,4	0,7	1,0	1,2
<i>Amersfoort</i>	-0,1	-0,0	-0,0	0,2	0,3
<i>Amsterdam</i>	6,5	3,3	6,5	8,0	9,3
<i>Apeldoorn</i>	-1,3	-0,2	-0,5	-0,7	-0,8
<i>Arnhem</i>	-2,3	-0,5	-0,9	-1,2	-1,4
<i>Assen</i>	-0,6	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
<i>Bergen op Zoom</i>	-0,1	-0,0	-0,0	0,1	0,2
<i>Breda</i>	-0,9	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<i>Delft</i>	-0,7	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4
<i>Den Bosch</i>	0,2	0,1	0,2	0,4	0,6
<i>Den Haag</i>	0,6	0,3	0,6	1,4	2,2
<i>Den Helder</i>	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
<i>Deventer</i>	-0,1	-0,0	-0,0	0,1	0,2
<i>Doetinchem</i>	-0,0	-0,0	-0,0	0,2	0,3
<i>Dordrecht</i>	-2,0	-0,4	-0,7	-1,1	-1,3
<i>Ede</i>	-0,9	-0,2	-0,3	-0,5	-0,6
<i>Eindhoven</i>	2,5	1,2	2,5	2,8	3,2
<i>Emmen</i>	-0,6	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
<i>Enschede</i>	-0,8	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
<i>Gouda</i>	-0,6	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
<i>Groningen</i>	1,9	1,0	1,9	2,5	3,1

	1	2	3	4	5
<i>Gemeente</i>	<i>verschil model (niveau SU) – huidige SU</i>	<i>effect 2010</i>	<i>effect 2011</i>	<i>effect 2012</i>	<i>effect 2013</i>
<i>Haarlem</i>	0,5	0,2	0,5	0,8	1,2
<i>Heerlen</i>	-1,6	-0,3	-0,6	-0,8	-0,8
<i>Helmond</i>	-0,6	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
<i>Hilversum</i>	-1,2	-0,2	-0,5	-0,7	-0,8
<i>Hoorn</i>	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4
<i>Leeuwarden</i>	-3,7	-0,7	-1,4	-1,9	-2,2
<i>Leiden</i>	-1,0	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4
<i>Maastricht</i>	1,0	0,5	1,0	1,4	1,7
<i>Nijmegen</i>	-1,3	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5
<i>Oss</i>	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5
<i>Purmerend</i>	-0,0	-0,0	-0,0	0,1	0,1
<i>Rotterdam</i>	7,7	3,8	7,7	8,8	9,8
<i>Spijkenisse</i>	-1,0	-0,2	-0,4	-0,5	-0,6
<i>Tilburg</i>	-0,5	-0,1	-0,2	-0,0	0,1
<i>Utrecht</i>	3,6	1,8	3,6	4,2	4,9
<i>Venlo</i>	0,5	0,3	0,5	0,9	1,2
<i>Vlaardingen</i>	-0,1	-0,0	-0,1	0,0	0,1
<i>Vlissingen</i>	-2,1	-0,4	-0,8	-1,1	-1,3
<i>Zaanstad</i>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
<i>Zwolle</i>	-0,9	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2

De tabel laat zien dat:

- centrumgemeenten met een positief herverdeeeffect in 2011 op hun nieuwe uitkeringsniveau uitkomen (zie kolom 3) en vanaf 2012 structureel meedelen in de vrijval van de grensstrook;
- centrumgemeenten met een negatief herverdeeeffect in een aantal stappen toegroeien richting hun nieuwe uitkeringsniveau (zie kolom 1), maar toch niet op dit niveau uitkomen als gevolg van de positieve effecten van de structurele vrijval van de grensstrook (zie kolom 5).

7.4 Belonen van goed gedrag

verdeelmodel belooft goed gedrag al in bepaalde mate

De uitkomsten van het verdeelmodel laten zien dat bij de centrumgemeenten die nu bovengemiddeld bijdragen uit eigen middelen sprake is van een positief herverdeeeffect ten opzichte van de huidige specifieke uitkering. Hieruit kan worden opgemaakt dat het ontwikkelde verdeelmodel 'goed gedrag' al in bepaalde mate belooft.

handreiking voor technische vormgeving van aanvullende beloning

Het vormt een bestuurlijke afweging of het wenselijk is om centrumgemeenten, naast het positieve herverdeeeffect, aanvullend te belonen voor goed gedrag. Indien hiertoe wordt besloten, bieden we een handreiking

om een dergelijke regeling (technisch) vorm te geven. Deze handreiking houdt in dat centrumgemeenten die in het peiljaar (2008) meer dan 2% boven de modelscore hebben uitgegeven een aanvullend bedrag voor goed gedrag ontvangen naar rato van de omvang van deze hogere uitgaven. Hoe dit uitpakt kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld.

illustratie van effecten van aanvullende beloning

In onderstaande tabel is een uitwerking gepresenteerd voor een situatie waarin eenmalig € 10 miljoen beschikbaar is voor het aanvullend belonen van goed gedrag. Indien dit uit de thans beschikbare middelen moet worden bekostigd, zou dat ten koste gaan van de in paragraaf 7.3 geschetste overgangsregeling. Overigens is ook een structurele regeling denkbaar.¹⁶ Deze zou ten koste gaan van de beschikbare middelen voor het verdeelmodel.

Onderstaande tabel bevat alle centrumgemeenten die voor een aanvullende beloning van goed gedrag in aanmerking komen. Voor deze centrumgemeenten zijn de volgende gegevens gepresenteerd:

- het verschil tussen de huidige specifieke uitkering en de modeluitkomst (afgestemd op het niveau van de beschikbare specifieke middelen): dit is het herverdeeffect indien er geen overgangsregeling wordt getroffen (zie kolom G uit tabel 6.2);
- aanvullende beloning van goed gedrag: de omvang van de aanvullende beloning voor goed gedrag in de geschetste vormgeving;
- saldo-effect: het effect van deze aanvullende beloning op het herverdeeffect in de eerste kolom.

Tabel 7.2. Effecten van aanvullend belonen van goed gedrag (in miljoenen euro's)

<i>Gemeente</i>	<i>verschil model (SU-niveau) – huidige SU</i>	<i>aanvullende beloning van goed gedrag</i>	<i>saldo-effect*</i>
<i>Amsterdam</i>	6,5	1,0	7,6
<i>Apeldoorn</i>	-1,3	0,0	-1,2
<i>Arnhem</i>	-2,3	0,6	-1,7
<i>Den Bosch</i>	0,2	0,7	0,9
<i>Den Haag</i>	0,6	1,4	2,0
<i>Dordrecht</i>	-2,0	0,1	-1,9
<i>Eindhoven</i>	2,5	0,1	2,6
<i>Emmen</i>	-0,6	0,1	-0,6
<i>Gouda</i>	-0,6	0,1	-0,5
<i>Heerlen</i>	-1,6	0,0	-1,6
<i>Rotterdam</i>	7,7	3,2	10,8
<i>Utrecht</i>	3,6	2,5	6,1
<i>Vlissingen</i>	-2,1	0,1	-2,0

* Als gevolg van afrondingen kunnen uitkomsten afwijken van de optelsom van de onderdelen.

16. Op verzoek van de Regiegroep wordt deze variant nog uitgewerkt en nagezonden.

7.5 Periodiek onderhoud van de verdeelsystematiek

Gelet op de dynamiek die zich voordoet op het beleidsveld MO wordt periodiek onderhoud van de verdeelsystematiek nodig geacht. Het beleidsveld MO is sterk in beweging en ondergaat ook duidelijke invloeden van ontwikkeling op aanpalende beleidsterreinen. In dit verband kan onder meer worden gewezen op:

- de ambities die centrumgemeenten hebben vastgelegd in hun stedelijke kompassen;
- wijzigingen in andere wettelijke kaders, zoals Zvw, Awbz en Wmo;
- de overdracht van nieuwe middelen (zoals voor OB psychosociaal) en/of taken.

Zoals in het Bestuurlijk overleg is besproken, wordt voorgesteld om de verdeelsystematiek vierjaarlijks te evalueren. Deze evaluatie richt zich met name op de vraag in hoeverre de objectieve verdeling (gebaseerd op de huidige inzichten) nog voldoende aansluit bij de feitelijke ontwikkelingen (in de relevante uitgaven).

Bijlagen

A Overzicht uitgaven grensstrook

Deze bijlage bevat een overzicht per centrumgemeente van de uitgaven die op de grensstrook zijn geplaatst. In principe betreft het steeds bedragen aan voorzieningen die direct aan opgaven van centrumgemeenten zijn ontleend. In een aantal gevallen (met name op het grensvlak met de Awbz) was het op basis van de verstrekte informatie niet goed mogelijk om een splitsing in uitgaven te maken of is een benadering gevolgd op basis van aantal cliënten of plaatsen.

Tabel A.1. Overzicht uitgaven grensstrook per centrumgemeente (bedragen x duizend euro)

<i>Gemeente</i>	<i>Awbz</i>	<i>Zvw</i>	<i>Wjz</i>	<i>Totaal</i>
<i>Alkmaar</i>				
<i>Almelo</i>	255			255
<i>Almere</i>				
<i>Amersfoort</i>	174			174
<i>Amsterdam</i>	2.000	3.467	188	5.654
<i>Apeldoorn</i>	2.594			2.594
<i>Arnhem</i>	237			237
<i>Assen</i>				
<i>Bergen op Zoom</i>	100			100
<i>Breda</i>	1.059			1.059
<i>Delft</i>	104			104
<i>Den Bosch</i>	365		500	866
<i>Den Haag</i>		359		359
<i>Den Helder</i>				
<i>Deventer</i>	464			464
<i>Doetinchem</i>	264			264
<i>Dordrecht</i>	410	311		721
<i>Ede</i>		53		53
<i>Eindhoven</i>	3.173		850	4.023
<i>Emmen</i>	2.600			2.600
<i>Enschede</i>	454			454
<i>Gouda</i>		36		36
<i>Groningen</i>	845			845
<i>Haarlem</i>		248		248
<i>Heerlen</i>	490	136		626
<i>Helmond</i>	492			492
<i>Hilversum</i>				
<i>Hoorn</i>	252			252
<i>Leeuwarden</i>	280			280
<i>Leiden</i>				
<i>Maastricht</i>	1.816			1.816

<i>Gemeente</i>	<i>Awbz</i>	<i>Zvw</i>	<i>Wjz</i>	<i>Totaal</i>
<i>Nijmegen</i>	186			186
<i>Oss</i>				
<i>Purmerend</i>	49	58		106
<i>Rotterdam</i>	8.113			8.113
<i>Spijkenisse</i>		88		88
<i>Tilburg</i>	1.630	15	94	1.739
<i>Utrecht</i>	1.470			1.470
<i>Venlo</i>	399			399
<i>Vlaardingen</i>		245		245
<i>Vlissingen</i>	411	408		819
<i>Zaanstad</i>	119	130	149	399
<i>Zwolle</i>	238	98		336