

Vergaderjaar 1996–1997

25 315

Decentralisatieproces maatschappelijke opvang

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud		Blz.			
	Samenvatting	4	4.6 4.7 4.8	Informatie Bestuursniveau Rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en continuïteit	14 15 16
1	Inleiding	6	4.9 4.10 4.11	Financiering Bestuurlijke overgang Regie	17 18 19
2	Ontwikkelingen	7	7 8		
2.1	Bestuurlijke positionering en rijksbeleid	7			
2.2	Financiering	8	5	Voorwaarden Tweede Kamer	20
2.3	Taken	9	5.1	Algemeen	20
2.4	Organisatie	10	5.2	Capaciteit en spreiding	20
2.5	Overleg	10	5.3	Samenwerking	22
3	Beoordelingscriteria	11	6	Conclusies en aanbevelingen	23
3.1	Algemeen	11			
3.2	Criteria	11	7	Reacties staatssecretarissen en commentaar Rekenkamer	25
4	Reconstructie en analyse decentralisatieproces	13	7.1 7.2 7.3	Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Staatssecretaris van VWS Nawoord	25 26 27
4.1	Eenduidige doelen	13			
4.2	Vorm	13			
4.3	Knelpunten	13	Bijlage 1	Literatuurlijst	28
4.4	Effecten	13			
4.5	Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	14			

SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht het decentralisatieproces van de middelen en de beleidsverantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang van het Rijk naar de gemeenten. Maatschappelijke opvang is het tijdelijk bieden van onderdak, eerste begeleiding, informatie en advies aan mensen die (gedwongen) de thuissituatie hebben verlaten en bestaat uit de werksoorten thuislozenzorg, vrouwenopvang en algemene crisis-opvang.

De Rekenkamer heeft door literatuurstudie criteria achterhaald aan de hand waarvan zij het decentralisatieproces van de maatschappelijke opvang heeft gereconstrueerd en geanalyseerd.

Vroeger werd de maatschappelijke opvang via de Algemene bijstandswet gefinancierd. Na tijdelijke centralisatie van de financiering en de beleidsverantwoordelijkheid aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig is vanaf de tweede helft van de jaren tachtig de decentralisatie op gang gekomen. Het is een langlopend en complex proces dat nog steeds voortduurt. De decentralisatie is in stappen gegaan. Vanaf 1987 zijn eerst bestuursovereenkomsten met een beperkt aantal gemeenten afgesloten. Vanaf het moment dat het decentralisatieproces ten tijde van het kabinet Lubbers-III deel ging uitmaken van de sociale vernieuwing, was de regie van het proces niet in één hand. De coördinatie en samenwerking tussen de ministeries van VWS en Binnenlandse Zaken en de afstemming van de bestuurlijke en beleidsinhoudelijke aspecten werden belangrijke factoren voor het doelmatig verloop van het proces. Het huidige wettelijk kader, de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing (TWSSV), heeft zoals de naam van de wet ook aangeeft een tijdelijk karakter. Hierdoor is de toekomstige financiering en verantwoordelijkheid voor gemeenten en instellingen onduidelijk.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van de maatschappelijke opvang zijn in de wet helder gedefinieerd. In de praktijk ontbreekt echter een integraal overzicht van de behoefte en het aantal opvangplaatsen, zodat de omvang van de taken en verantwoordelijkheden voor gemeenten niet volledig bekend was. Voor het ministerie van VWS geldt dat, vooruitlopend op de decentralisatie, de capaciteit voor de taken op het gebied van de maatschappelijke opvang zonder nadere onderbouwing tot een minimum was teruggebracht. Dit had beperkingen tot gevolg voor de begeleiding van het decentralisatieproces en de uitvoering van landelijke taken zoals afstemming met andere ministeries, beleidsontwikkeling en evaluatie. De Federatie Opvang werd verantwoordelijk voor het cliëntregistratiesysteem, dat van belang is voor monitoring en onderzoek. Het systeem kende een lange ontwikkelingstijd en biedt tot nu toe geen sluitende registratie.

Bij de bepaling van het budget voor de maatschappelijke opvang in de TWSSV is geen rekening gehouden met de apparaatskosten en de ontwikkeling van de eigen bijdragen van cliënten. Dergelijke financiële gevolgen zijn niet in de TWSSV aangegeven. Er is steeds meer sprake van gescheiden geldstromen en verschillende verdeelmechanismen en beheersstructuren voor de financiering van de maatschappelijke opvang.

Ten tijde van het onderzoek was het overgangstraject om tot decentralisatie te komen nog steeds niet afgerond. Ook was niet duidelijk wanneer dit wel het geval zou zijn en wat de uiteindelijke situatie zou zijn: medebewind, een specifieke uitkering of volledige autonomie voor de betrokken gemeenten. Wel schreef de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in juni 1996 aan de Tweede Kamer dat de middelen niet naar het Gemeentefonds gaan. Er bestaat nog steeds onduidelijkheid over:

- de departementale organisatorische structuur en voorzieningen die bij de bestuurlijke situatie passen;
- de omvang en de inrichting van de instrumenten waarmee de minister sturing kan geven aan het decentralisatieproces en het bereiken van de gewenste bestuurlijke situatie;
- de mogelijkheden voor een sluitende verantwoording van de betrokken begrotingsgelden en de (democratische) controle daarop.

Ten tijde van het onderzoek was nog niet voldaan aan alle voorwaarden die de Tweede Kamer in 1993 stelde aan de decentralisatie van de maatschappelijke opvang. Ondanks toename van het aantal plaatsen, zijn er nog steeds capaciteitstekorten in bepaalde regio's en voor bepaalde werksoorten. Bij de inzet van extra middelen om deze tekorten aan te pakken ontbreekt het de minister van VWS aan beheers- en sturingsinstrumenten om tot een gerichte allocatie van het geld te komen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zou zo spoedig mogelijk duidelijkheid moeten geven over de definitieve vorm van de decentralisatie van de maatschappelijke opvang. Hierdoor zou niet alleen een langlopend decentralisatieproces afgesloten worden maar ook duidelijkheid komen over de op VWS benodigde departementale structuur en voorzieningen, en meer in het algemeen de sturingsinstrumenten en de verantwoording van de betrokken begrotingsgelden.

Het verdient aanbeveling dat de minister van VWS zorgt voor een permanente waarborg voor de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang en maatregelen treft die het inzicht in de behoefte en capaciteit van de maatschappelijke opvang verbeteren. Verder zou de minister van VWS de praktische belemmeringen in de financiering en de behoefte aan wettelijke en bestuurlijke scheiding tussen de sociale pensions en de maatschappelijke opvang nader moeten bestuderen. Het ministerie van VWS zou een onderbouwing moeten geven van de capaciteit die wordt ingezet op het ministerie.

De betrokken bewindspersonen vonden dat de criteria die de Rekenkamer heeft achterhaald een goede bijdrage kunnen leveren aan (de kwaliteit van) lopende en toekomstige decentralisatieprocessen. Zij gaven beide aan dat de wijziging van de Welzijnswet 1994 die wordt voorbereid het mogelijk maakt de rijksmiddelen gericht toe te delen aan de gemeenten waar de voorzieningen voor maatschappelijke opvang geconcentreerd zijn. Hiermee zal duidelijkheid worden gegeven over de bestuurlijke vormgeving en dus een einde komen aan de onduidelijkheid die het overgangstraject tot nu toe heeft gekenmerkt.

1 INLEIDING

Het proces van decentralisatie van de maatschappelijke opvang van het Rijk naar de gemeenten is in 1985 in gang gezet. Dit proces loopt nog steeds. De Rekenkamer onderzocht in de periode februari 1996 tot en met juli 1996 of het decentralisatieproces van de maatschappelijke opvang doelmatig was verlopen.

Maatschappelijke opvang is het tijdelijk bieden van onderdak, eerste begeleiding, informatie en advies aan mensen die door een combinatie van problemen (gedwongen) de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn om zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Ongeveer 120 gesubsidieerde instellingen voor maatschappelijke opvang bieden zorg en psychosociale begeleiding aan thuislozen, vrouwen die wegens (seksueel) geweld met hun kinderen het huis hebben verlaten en mensen in een crisissituatie (algemene crisisopvang). Naast de gesubsidieerde instellingen bestaan er particuliere onderdak- en logiesvoorzieningen voor met name dak- en thuislozen die op commerciële basis of vanuit een religieuze signatuur werken.

De afgelopen jaren zijn de problemen van de mensen die in de maatschappelijke opvang terecht komen ernstiger en diverser geworden. Vaak is er sprake van een combinatie van sociale, lichamelijke en psychische problemen waaronder armoede, werkloosheid, sociaal isolement en alcohol- en drugsverslaving. Een toenemend aantal mensen in de maatschappelijke opvang kan niet (langer) in de psychiatrische voorzieningen terecht. Door deze ontwikkelingen neemt vooral in de thuislozenzorg de gemiddelde verblijfsduur toe en wordt de druk op de instellingen vergroot.

De publieke aandacht voor de maatschappelijke opvang is de laatste jaren sterk gegroeid, ondermeer door het toenemend aantal dak- en thuislozen op straat. Volgens een schatting van de Gezondheidsraad van juni 1995 ligt het aantal dak- en thuislozen op 20 000. Een kwart tot de helft van hen heeft (ernstige) psychiatrische stoornissen. De Gezondheidsraad voorspelde een groeiend capaciteitsprobleem door de toename van de gemiddelde verblijfsduur in de opvangvoorzieningen.

De Rekenkamer onderzocht of:

- voldaan werd aan de criteria die zij kon achterhalen om dit decentralisatieproces te analyseren;
- voldaan werd aan de voorwaarden die de Tweede Kamer aan de decentralisatie stelde.

Voor het onderzoek zijn onder andere gegevens geselecteerd uit de enquête over 1994 van SGBO Onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten naar de decentralisatie van de maatschappelijke opvang. De Rekenkamer actualiseerde deze gegevens door de 48 centrumgemeenten die verantwoordelijk zijn voor het beleid en de uitvoering van de maatschappelijke opvang te enquêteren over capaciteitsontwikkeling, regionale samenwerking en de beleidsvorming en over het verloop van het decentralisatieproces.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in februari 1997 voor commentaar naar de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van VWS. Zij reageerden in maart 1997. Hun reactie is op hoofdlijnen weergegeven in hoofdstuk 7 en voorzien van commentaar.

2 ONTWIKKELINGEN

2.1 Bestuurlijke positionering en rijksbeleid

De maatschappelijke opvang kende voor 1979 een scala aan dienstverleningsvormen. Daarbij was geen sprake van een onderling afgestemd beleid of een planning- en spreidingsbeleid voor de instellingen. Een groot aantal instellingen werd door de gemeenten gefinancierd via de Algemene bijstandswet (ABW). De gemeenten declareerden deze uitgaven voor 90% bij het Rijk. Na de wijziging van de ABW in 1979 kon de rijksoverheid ordening aanbrengen in het dienstverleningsveld van de maatschappelijke opvang door de toelating van de instellingen te regelen. In 1983 werd voor het eerst rijksbeleid geformuleerd voor de maatschappelijke opvang en werd de (indirecte) bijstandsfinanciering vervangen door een (directe) subsidie van het Rijk aan de instellingen. Na deze «centralisatie» van financiering en beleidsverantwoordelijkheid verscheen in 1985 de nota Opvangvoorzieningen, waarin de decentralisatie van de beleidsverantwoordelijkheid voor maatschappelijke opvang op korte termijn uitgangspunt was. De Tweede Kamer verlangde dat het toenmalige ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) onderzocht wat de invloed van decentralisatie zou zijn op de instellingen en hoe de middelen en de beleidsverantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang op een verantwoorde wijze konden worden gedecentraliseerd naar provinciaal of gemeentelijk niveau. Voor zover kon worden nagegaan is dit onderzoek niet uitgevoerd. Vooruitlopend op de Welzijnswet 1987 ging de verantwoordelijkheid voor de financiering en het beleid van de maatschappelijke opvang in de desbetreffende gemeenten via de «Algemene Welzijnsovereenkomst 4 grote steden» over naar Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Met de nota Sociale vernieuwing: opdrachten en handreikingen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 455, nrs. 3–4) gaf de rijksoverheid in 1990 een belangrijke impuls aan de uitvoering van een geconcentreerd en samenhangend lokaal achterstandsbeleid. De maatschappelijke opvang kwam in dit verband in aanmerking voor decentralisatie naar de gemeenten. Het aanbod van voorzieningen zou hierdoor beter aangepast kunnen worden aan de wijzigende hulpvraag. Om preventie en nazorg te versterken moest op lokaal niveau een optimale samenwerking tussen maatschappelijke opvang en alle complementaire vormen van zorg- en dienstverlening tot stand komen.

De Tweede Kamer stemde in met decentralisatie van de maatschappelijke opvang naar de gemeenten die deelnamen aan de sociale vernieuwing, als de landelijke toegankelijkheid geregeld werd en het geld voor de maatschappelijke opvang geoormerkt bleef. Langdurig werd met de gemeenten onderhandeld over de financiële waarborgen die gemeenten wensten en het extra geld voor de bestuurskosten. Uiteindelijk sloot het Rijk in de periode 1990–1991 een bestuursovereenkomst met de gemeenten Groningen, Deventer en Arnhem. Bij de begrotingsbehandeling van 1992 drong de Tweede Kamer erop aan het afsluiten van bestuursovereenkomsten tijdelijk stop te zetten en eerst nader onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van functionele en territoriale decentralisatie voor de maatschappelijke opvang. Met de gemeenten Apeldoorn, Eindhoven, Enschede, Heerlen en Roermond werd in 1993 alsnog een bestuursovereenkomst afgesloten. Dit bracht het aantal, inclusief de vier grote steden, op twaalf.

Op 1 januari 1994 werd de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing (TWSSV) voor drie jaar van kracht. Met deze wet wilde de wetgever voorwaarden creëren voor gemeenten om vorm en inhoud te

geven aan beleid gericht op sociale vernieuwing. Geldstromen van diverse ministeries werden gebundeld in de uitkering sociale vernieuwing. De maatschappelijke opvang kreeg, evenals de ambulante verslavingszorg en de organisatie van de zogenaamde HALT-afdoeningen, een bijzondere positie in de TWSSV. De maatschappelijke opvang werd alleen toebedeeld aan de centrumgemeenten. Dit zijn de grootste gemeenten in de bestuurlijke regio's volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Medio 1995 ontstond bij de gemeenten en de instellingen voor maatschappelijke opvang onrust over de afloop van de TWSSV en de wijze waarop de verdere decentralisatie in bestuurlijke en financiële zin vorm moest krijgen. Voorgenomen was gelden voor de sociale vernieuwing naar het Gemeentefonds over te hevelen. Niet duidelijk was of dit ook de gelden voor de maatschappelijke opvang betrof. De vrees was dat deze gelden versnipperd zouden raken over alle gemeenten en zouden weglekken naar andere bestedingen. Bovendien dreigden in de plannen voor de bestuurlijke herindeling de samenwerkingsgebieden van de Wet gemeenschappelijke regelingen gedeeltelijk te verdwijnen. Hierdoor werd het voortbestaan en de betekenis van centrumgemeenten minder zeker. Ook ontstond onrust toen bekend werd dat de herziening van de Financiële Verhoudingswet per 1 januari 1997 zou leiden tot nadelige herverdeel-effecten.

In juni 1996 deed de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken het voorstel de TWSSV met een jaar te verlengen. De staatssecretaris van VWS schreef in diezelfde maand aan de Tweede Kamer dat in verband met de grote verdeelproblemen die zouden ontstaan de middelen voor de maatschappelijke opvang niet over zouden gaan naar het Gemeentefonds.

Aan de landelijke taken die bij het ministerie van VWS (voorheen WVC) achterbleven en de aanvullende en stimulerende rol van het ministerie ten aanzien van problemen en knelpunten binnen de maatschappelijke opvang is geen nadere uitwerking gegeven. In de loop van de tijd lijkt de beleidsmatige aandacht voor het onderwerp te zijn afgenomen. In de nota's «Samen verder» (1992) en «Onder anderen» (1993) werd nog slechts aan de maatschappelijke opvang gerefereerd in relatie tot het algemene welzijnsbeleidskader en de geestelijke gezondheidszorg. Ondanks toezeggingen van de minister van WVC aan de Tweede Kamer werd in de welzijnsnota 1995–1998 «Naar eigen vermogen» geen aandacht besteed aan de maatschappelijke opvang. De notitie over dak- en thuislozenproblematiek, waar de Tweede Kamer de staatssecretaris om verzocht, is verscheidene malen uitgesteld en wordt verwacht in het voorjaar 1997.

2.2 Financiering

Per 1 januari 1994 werden de gelden van het ministerie van WVC voor de maatschappelijke opvang structureel overgeboekt naar de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze geormerkte gelden werden uit het Fonds sociale vernieuwing aan de centrumgemeenten ter beschikking gesteld. Voor de vaststelling van het bedrag dat hiermee was gemoeid werd uitgegaan van de voorlopige subsidieverstrekking voor 1993. Het ministerie van Binnenlandse Zaken werd verantwoordelijk voor de controle op de rechtmatige besteding van het geld.

Overzicht 1 Financiële stromen maatschappelijke opvang 1990–1995 (bedragen x f 1 000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Begroting hoofdstuk XVI	147 822	152 269	160 025	167 894	9 941	10 019
TWSSV					162 115	162 862
Zorgvernieuwingsfonds				2 000	6 150	10 000
Totaal	147 822	152 269	160 025	169 894	178 206	182 881

Naast de bedragen uit overzicht 1 zijn er nog langs andere weg middelen ingezet voor de maatschappelijke opvang.

- over de periode 1995 tot begin 1996 f 2 miljoen (ruim 2% van het beschikbare budget voor beide jaren uit het algemene deel van het Zorgvernieuwingsfonds) respectievelijk f 0,9 miljoen (5% van het beschikbare budget voor beide jaren uit het deel dat bestemd was voor de openbare geestelijke gezondheidszorg);
- jaarlijks gemiddeld f 20 miljoen aan eigen bijdragen van cliënten aan instellingen en in 1995 ruim f 26 miljoen aan eigen middelen van centrumgemeenten voor voorzieningen, activiteiten en projecten op het terrein van de maatschappelijke opvang;
- met ingang van 1996: f 8 miljoen in het kader van het banenplan voor de zorgsector van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het creëren van 400 banen in de maatschappelijke opvang, waarmee overigens geen rechtstreekse uitbreiding van de opvangcapaciteit werd beoogd.

2.3 Taken

Met het in werking treden van de TWSSV per 1 januari 1994 werden de taken en verantwoordelijkheden op het terrein van de maatschappelijke opvang verdeeld.

De centrumgemeenten werden verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid voor en financiering van de maatschappelijke opvang in hun regio, waaronder innovatie en preventie van de maatschappelijke opvang en toezicht op de kwaliteitszorg bij de instellingen. Zij kregen de plicht om regionaal de voorzieningen voor de maatschappelijke opvang in stand te houden. De voorzieningen moesten landelijk toegankelijk blijven. Ze werden verplicht tot samenwerking binnen hun regio.

De minister van VWS is politiek verantwoordelijk voor dit beleidsterrein. Taken zijn het formuleren van beleid, monitoren van ontwikkelingen, verrichten van onderzoek, voeren van overleg en afstemming met de belendende beleidsterreinen. Het ministerie van VWS voert de algemene signalerings- en monitorfunctie zelf uit. In 1994 liet de minister een samenhangend meerjarig programma voor beleidsgericht onderzoek opstellen.

Onder verantwoordelijkheid van de minister voert het bureau van de Federatie Opvang, de landelijke belangenbehartiger van de instellingen voor maatschappelijke opvang, een programma van landelijke taken uit. Het betreft onder andere de ontwikkeling van een cliëntregistratiesysteem en kwaliteitsbeoordeling, modellen voor financiering, eigen bijdragen en klachtenbehandeling, de begeleiding van de uitvoering van onderzoeken

voor het verkrijgen van noodzakelijke bedrijfstakgegevens en het opstellen van beschrijvingen van functies in de maatschappelijke opvang.

2.4 Organisatie

Tot september 1991 bestond de Taakgroep opvang/thuislozenbeleid van de directie Maatschappelijke ontwikkeling van het ministerie van WVC uit een formatieve capaciteit van 9,6 voltijds arbeidsplaatsen. Deze taakgroep is bij de reorganisatie van de directie in 1991 met het oog op de decentralisatie opgeheven. Een tijdelijk werkverband bij de financiële afdeling zou voldoende zijn voor de afhandeling van de resterende taken. Een onderbouwing van deze keuze werd niet aangetroffen. De beleidsmatige bemoeienis met de maatschappelijke opvang werd ondergebracht bij het functiegebied Preventie en Participatie van de directie Algemeen sociaal beleid. Hiervoor werd bij die directie een bescheiden formatieve ruimte vrijgemaakt van 0,6 voltijds arbeidsplaats. In de praktijk bleven er echter nog veel werkzaamheden over (landelijke taken, subsidiëring en beleidsmatige contacten met het veld) en bleek de begeleiding van het decentralisatieproces arbeidsintensief. Voor de afrekening van de subsidies over 1990 tot en met 1992 moest bijvoorbeeld capaciteit worden ingehuurd van een accountantskantoor. Vragen van de Tweede Kamer in mei 1992 over het opheffen van de taakgroep werden door de minister van WVC niet beantwoord.

Per 1 maart 1996 nam de toen opgerichte afdeling Maatschappelijke Opvang van de directie Geestelijke Gezondheidszorg, Verslavingszorg en Maatschappelijke Opvang de beleidsmatige en financiële werkzaamheden over. Deze afdeling kreeg tot taak het ontwikkelen, uitvoeren, evalueren en vernieuwen van beleid ten aanzien van de maatschappelijke opvang. De formatieve capaciteit voor deze taak werd op 1,0 voltijds arbeidsplaats gesteld. Tot op heden ontbreekt een onderbouwing van de afbouw of een analyse van de behoefte en de taken die na de decentralisatie resteren.

2.5 Overleg

Overleg met het veld vindt plaats in het Gestructureerd Overleg Maatschappelijke Opvang (GOMO), ingesteld in november 1989. Het doel van het overleg is een samenhangend beleid tot stand te brengen door uitwisseling van informatie over het bestaande beleid, standpunten en voorstellen te bespreken en afspraken te maken over het voorgenomen beleid. Volgens de instellingsbeschikking moet het GOMO ten minste twee keer per jaar bijeenkomen. Vanaf 1992 lukte het slechts één keer om deze frequentie te halen. Bestuurlijke en financiële onderwerpen kwamen meer dan beleidsinhoudelijke zaken aan de orde in het overleg. De gemeenten zijn niet in het overleg vertegenwoordigd. De VNG gaf de voorkeur aan bilateraal bestuurlijk overleg met het ministerie van VWS.

3 BEOORDELINGSCRITERIA

3.1 Algemeen

Het decentralisatieproces kan worden gezien als een overgangstraject waarin de definitieve besluitvorming over de te bereiken (nieuwe) bestuurlijke situatie wordt voorbereid en de maatregelen worden getroffen om tot die situatie te komen. Vanuit die optiek ging de Rekenkamer na of er een leidraad was die de ministeries houvast bood voor dit traject. Zij verwachtte dat het ministerie van Binnenlandse Zaken vanuit haar verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het decentralisatiebeleid een scenario zou hebben voor het verloop van een decentralisatieproces. Dit bleek niet het geval. De Rekenkamer heeft daarom op basis van een literatuurstudie (zie bijlage) een aantal criteria achterhaald. Deze criteria geven aan wat er in een decentralisatieproces geregeld zou moeten zijn. Deze criteria zijn gebruikt bij de reconstructie en analyse van het decentralisatieproces van de maatschappelijke opvang.

3.2 Criteria

Eenduidige doelen

Decentralisatie kan verschillende doelstellingen hebben, zoals (meer) afstemming en samenwerking op lokaal niveau, effectief, doelmatig en doorzichtig bestuur en/of financiële voordelen. Duidelijkheid hierover tijdens het decentralisatieproces is vereist om besluitvorming en een evaluatie ex post mogelijk te maken.

Vorm

De volgende vragen moeten worden beantwoord: Is decentralisatie op een bepaald beleidsterrein mogelijk en zo ja, in hoeverre en in welke vorm (territoriaal of functioneel)?

In hoeverre is centrale sturing wenselijk of noodzakelijk? Besluitvorming kan pas plaatsvinden als de vorm van de decentralisatie vaststaat. Bij voorkeur krijgt decentralisatie vorm via wetgeving om taken en bevoegdheden structureel over te kunnen dragen.

Knelpunten

Bestaande knelpunten in de taakuitvoering moeten zijn onderkend zodat zij bij de besluitvorming kunnen worden betrokken. Er moet een uitgekristalliseerd beleid zijn ten aanzien van knelpunten die door de Staten-Generaal zijn onderkend, voorzien van goede instrumenten voor sturing.

Effecten

Effecten van decentralisatie op het beleidsterrein en op daarmee samenhangende beleidsterreinen moeten onderkend worden. De geformuleerde beleidsdoelstellingen moeten geëvalueerd kunnen worden. Via ex ante of tussentijdse evaluatie (bijvoorbeeld via een experiment bij een beperkt aantal lagere overheden) kunnen effecten onderzocht worden.

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Duidelijk moet zijn welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gedecentraliseerd worden en welke overheid voor welke taak of bevoegdheid aanspreekbaar is.

Informatie

In het geval er na de decentralisatie ministeriële verantwoordelijkheid resteert, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van landelijke taken, dan moeten de lagere overheden beleidsinhoudelijke en/of financiële informatie over de uitvoering terugkoppelen naar het Rijk. De informatie wordt gebruikt om na te gaan welke algemene maatregelen nodig zijn om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Hiervoor zijn voorzieningen nodig tussen de rijksoverheid en de lagere overheden die daarop zijn afgestemd.

Bestuursniveau

De gedecentraliseerde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten zoveel mogelijk aansluiten bij de gekozen decentralisatievorm. Er moet een bestuursniveau zijn met voldoende bestuurskracht, zonder ingewikkelde bestuurlijke constructies voor de taakuitvoering.

Rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en continuïteit

Decentralisatie kan leiden tot wijzigingen in de rechtsgelijkheid, de rechtszekerheid en de continuïteit van de taakuitvoering. Onbedoelde verschillen moeten onderkend zijn.

Financiering

(Financiële) middelen moeten ook gedecentraliseerd worden om de taakuitvoering te continueren. Gemeenten en provincies mogen niet met onvoorziene kosten worden geconfronteerd door de decentralisatie. Als lagere overheden taken opgelegd krijgen moeten de financiële consequenties worden gespecificeerd.

Bestuurlijke overgang

Hoewel het decentralisatieproces niet te lang moet duren moet er een zorgvuldige en verantwoorde overgang naar en een inbedding zijn in de nieuwe bestuurlijke constructie. Een overgangperiode en begeleiding door het Rijk kan nodig zijn.

Regie

Er moet sprake zijn van samenhang en harmonisatie met (bestuurlijke) ontwikkelingen op andere relevante terreinen.

De minister is verantwoordelijk voor de centrale regie van het decentralisatieproces en bewaakt de samenhang. Probleemverschuivingen of het doorschuiven van problemen naar andere actoren of in de tijd moeten worden voorkomen.

4 RECONSTRUCTIE EN ANALYSE DECENTRALISATIEPROCES

4.1 Eenduidige doelen

De doelen van de decentralisatie van de maatschappelijke opvang waren eenduidig en duidelijk geformuleerd in de nota Opvangvoorzieningen en in het Besluit sociale vernieuwing: een aan de wijzigende hulpvraag aangepast aanbod van voorzieningen en versterking van de preventie en nazorg door een optimale samenwerking op lokaal niveau tussen de maatschappelijke opvang en alle complementaire vormen van zorg- en dienstverlening.

4.2 Vorm

Tot de TWSSV van kracht werd was er geen sprake van een structurele overdracht van taken en bevoegdheden. Aanvankelijk is er via conventanten naar een beperkt aantal gemeenten gedecentraliseerd, waarbij de uiteindelijke vorm van de decentralisatie niet vaststond. De commissie «Decentralisatie van de maatschappelijke opvang», de zogenaamde commissie-Lems, moest de vraag beantwoorden welke bestuursorganen het beste in staat waren om de allocatie van middelen te regelen, het beleid te bepalen en de uitvoering te begeleiden. Voor de commissie waren het kabinetsbesluit tot territoriale decentralisatie en de bestuurlijke opvattingen over regiovorming uitgangspunt. Andere mogelijkheden zouden pas mogen worden onderzocht als aangetoond werd dat de territoriale decentralisatie op ernstige bezwaren zou stuiten. De commissie was sterk verdeeld over de beste vorm en het juiste niveau van decentralisatie. Met name de Federatie Opvang had kritiek op het rapport en de werkwijze van de commissie. Naar aanleiding van het advies van de commissie bleef het voornemen tot territoriale decentralisatie van de maatschappelijke opvang gehandhaafd en is het via de TWSSV (wettelijk) vorm gegeven. Vanwege de tijdelijkheid van de TWSSV heeft de decentralisatie nog geen definitieve vorm.

4.3 Knelpunten

Op het terrein van de maatschappelijke opvang werden diverse knelpunten onderkend, zoals:

- de ongelijke verdeling van opvangcapaciteit, menskracht en middelen;
- het ontbreken van informatie over werksoorten en hulpvragen;
- onvoldoende afstemming met landelijk preventief beleid;
- de groeiende instroom van cliënten afkomstig uit instellingen van de geestelijke gezondheidszorg;
- het gevaar dat lagere overheden na decentralisatie niet bereid zouden zijn mensen van buiten de gemeente of de regio toe te laten in de voorzieningen voor de maatschappelijke opvang.

De Tweede Kamer zag door deze knelpunten in eerste instantie geen heil in decentralisatie. De Tweede Kamer formuleerde extra voorwaarden voor de decentralisatie en vroeg de minister om gerichte actie. Op deze voorwaarden wordt ingegaan in hoofdstuk 5. Het ministerie van VWS heeft nog geen expliciet geformuleerd beleid om vanuit haar nieuwe bestuurlijke positie alle knelpunten aan te pakken.

4.4 Effecten

De instellingen voor maatschappelijke opvang verzochten de minister van VWS herhaaldelijk om de bestuursovereenkomsten met de vier grote steden te evalueren. Hoewel het ministerie aangaf wel informatie

opgevraagd te hebben bij de grote steden en deze betrokken te hebben in het beleid, werd de evaluatie niet afgerond en kwam de informatie waar het ministerie op doelt niet ter beschikking van de instellingen. De minister van VWS ging ook niet in op een later verzoek van de Federatie Opvang om bij de gemeenten waarmee onderhandeld was over de convenanten voor de maatschappelijke opvang te inventariseren waarom het overgrote deel de maatschappelijke opvang uiteindelijk toch niet wilde overnemen van het Rijk.

De Rekenkamer vindt dat het ministerie van VWS de evaluatiemogelijkheden die zich tijdens het decentralisatieproces voordeden niet optimaal benutte. Effecten zijn daardoor later dan nodig onderkend en kansen om te leren van de ervaringen in het decentralisatieproces tot dan toe gingen verloren.

4.5 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van de maatschappelijke opvang waren in de wet helder gedefinieerd. De omvang van de aan de gemeenten overgedragen taken en verantwoordelijkheden was echter niet volledig bekend, doordat een eenduidig beeld van de omvang van de behoefte en de capaciteit ontbrak op het moment dat tot decentralisatie in het kader van de TWSSV werd besloten en doordat er zelfs geen normen en criteria waren om de behoefte en capaciteit te bepalen. De informatie over de behoefte was beperkt tot deelwaarnemingen of schattingen voor afzonderlijke doelgroepen of deelterreinen van de maatschappelijke opvang. Een integraal en landelijk overzicht van de behoefte aan maatschappelijke opvang ontbrak en de gegevens die bij de besluitvorming over TWSSV beschikbaar waren gaven geen volledig beeld omdat de voornaamste bron, het cliënt-registratiesysteem, nog in ontwikkeling was. In de onderzoeks-programmering 1994–1996 voor de maatschappelijke opvang is een onderzoek opgenomen om normen en criteria voor de vaststelling van de behoefte te ontwikkelen.

4.6 Informatie

De Subsidieregeling maatschappelijke opvang verplichtte de instellingen om naast een financieel verslag beleidsrelevante gegevens aan het ministerie van VWS te leveren zoals het aantal cliënten en hun verblijfsduur, gedifferentieerd naar de aard van de hulpverlening en problematiek. Het ministerie van VWS kon daarmee informatie verzamelen over het gebruik en de doelmatigheid van de instellingen. Toen delen van de maatschappelijke opvang werden gedecentraliseerd in het kader van het Besluit sociale vernieuwing was alleen nog een rapportage verplicht over de uitkomsten van het beleid in het uitkeringsjaar. Op basis van het verslag sociale vernieuwing van het ministerie van Binnenlandse Zaken werd afgerekend met het toenmalige ministerie van WVC. Sinds de TWSSV rapporteerden de gemeenten uitsluitend over de besteding van de middelen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken. De beleidsmatige rapportage en de informatieplicht verviel voor de instellingen. De minister van VWS overweegt na afloop van de TWSSV alsnog een informatieplicht in te voeren via de Welzijnswet om zicht te kunnen houden op de spreiding van de voorzieningen, de toegankelijkheid en de ontwikkeling van de landelijke functie.

Vanaf 1985 bestond het voornemen een systeem voor permanente evaluatie van het cliëntenbestand op te zetten. In 1987 startte het onderzoek naar de mogelijke opzet van dit systeem. Toen de Federatie Opvang verantwoordelijk werd voor de verdere ontwikkeling en het beheer van het systeem eindigde de betrokkenheid van het ministerie.

Ruim negen jaar na de eerste voornemens werd het registratiesysteem operationeel en in november 1995 werden de eerste registratiegegevens gepubliceerd. Deze gegevens moeten de monitorfunctie ondersteunen en zijn relevant voor trendstudies die de minister van VWS moet uitvoeren. Niet alle instellingen voor maatschappelijke opvang nemen deel aan de registratie en de instellingen die deelnemen leveren niet in alle gevallen gegevens aan.

Om de registratiegegevens in te bedden in de algemene monitoring van ontwikkelingen functioneert vanaf 1994 het Platform Welzijnsinformatievoorziening. De inbedding heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden.

De minister van VWS beschikt met het landelijke cliëntregistratiesysteem over de mogelijkheid dat gegevens over de maatschappelijke opvang worden teruggekoppeld. Het systeem werd echter in een laat stadium operationeel en biedt tot op heden geen sluitende registratie. Omdat de minister vanaf 1993 niet meer betrokken is bij de ontwikkeling van het systeem en de Federatie Opvang niet vertegenwoordigd is in het Platform Welzijnsinformatie is niet gewaarborgd dat de informatie past bij de algemene monitorfunctie van het ministerie van VWS en de brede informatievoorziening op welzijnsgebied.

4.7 Bestuursniveau

Op het terrein van de maatschappelijke opvang wordt moeizaam gezocht naar het niveau dat past bij de gedecentraliseerde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat op basis van het advies van de Commissie-Lems werd gekozen voor de bestuurlijke constructie van de centrumgemeenten lijkt niet het gevolg van een evenwichtige en breed gedragen besluitvorming. Tot op heden is er nog steeds geen duidelijkheid en zekerheid over het bestuursniveau dat met voldoende bestuurskracht ook recht kan doen aan de landelijke functie van de maatschappelijke opvang.

Uit de enquête van de Rekenkamer blijkt dat centrumgemeenten met het oog op de afloop van de TWSSV afwachten of het huidige beleid continueren. Er zijn minder gemeenten dan voorheen die, vooruitlopend op de afloop van de TWSSV, een aantal scenario's ontwikkelen. De helft van de centrumgemeenten oordeelde positief over het verloop van het decentralisatieproces tot nu toe, waarbij de gemeenten die maatschappelijke opvang via de TWSSV overnamen minder positief waren dan de gemeenten die destijds een bestuursovereenkomst afsloten.

Tabel 1 Oordeel centrumgemeenten over het verloop van het decentralisatieproces

	Bestuurs- overeenkomst	TWSSV ¹	Totaal ²
positief	73%	43%	50%
negatief	18%	38%	33%
geen mening	9%	27%	23%

¹ Vier gemeenten beoordeelden het verloop van het decentralisatieproces zowel positief als negatief. Eén gemeente gaf geen antwoord omdat naar eigen zeggen het overzicht ontbrak. Het totaal van deze kolom en de totaalkolom tellen daardoor niet op tot 100%.

² Het totaal geeft de score weer voor alle 48 centrumgemeenten. Van de 50% positief oordelende was 73% afkomstig uit BO-populatie en 43% uit TWSSV-populatie.

Redenen voor een negatief oordeel waren:

- de langdurige onzekerheid en onduidelijkheid over (toekomstige) weten regelgeving en financiering;
- de verbrokkelde wetgeving en de betrokkenheid van meer dan één ministerie;

- gebrekkige informatie-overdracht over gesubsidieerde instellingen;
- de afnemende middelen.

4.8 Rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en continuïteit

In de TWSSV is de bepaling opgenomen dat de centrumgemeenten de instellingen in staat moeten stellen de voorzieningen tot 31 december 1995 te handhaven op het niveau van 1993. Voor de centrumgemeenten waarmee in het verleden bestuursovereenkomsten waren gesloten gold deze bepaling niet, maar gold de regeling in de overeenkomst die beperkt was tot één jaar. Een definitie of nadere uitwerking van «handhaving» van niveau ontbrak in de bepaling.

Door een onvolledige verwijzing in de TWSSV vielen ook de sociale pensions niet onder deze bepaling. De Rekenkamer wijst overigens op de onnodig ingewikkelde bestuurlijke constructie die is ontstaan ten aanzien van een relatief nieuwe voorziening op het terrein van de maatschappelijke opvang, te weten de sociale pensions, waar psychisch gestoorde thuislozen worden opgevangen. Sociale pensions maken meestal deel uit van de voorzieningen voor thuislozen of werken daar nauw mee samen, maar werden als afzonderlijk onderdeel van de TWSSV naar de centrumgemeenten gedecentraliseerd. In de Welzijnswet worden zij nog als een aparte (volksgezondheid)voorziening beschouwd. De Rekenkamer vraagt zich af of deze wettelijke en bestuurlijke scheiding van de maatschappelijke opvang wel past bij de huidige ontwikkeling van het veld en de problemen daarbinnen.

Ook werd niet aangegeven op basis van welke grondslagen (kwantiteit en/of kwaliteit) moest worden vastgesteld dat de gemeenten de bepaling naleefden. Het ministerie van VWS wist niet of en hoe het ministerie van Binnenlandse Zaken bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de besteding van middelen naging of de gemeenten zich aan deze (wettelijke) voorwaarde hielden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken gaf een controleprotocol uit waarin werd gewezen op de zorgplicht voor onder andere de maatschappelijke opvang. De accountant moest zich ervan vergewissen dat de gemeente daaraan invulling had gegeven. Volgens het controleprotocol kon in het financieel verslag opgenomen worden dat een «aanzienlijke besteding» plaatsvond voor de maatschappelijke opvang. Gemeenten was bestedingsvrijheid toebedacht in de brede doeluitkering voor de gelden uit de sociale vernieuwing. Omdat de controle hierop was afgestemd, vond geen controle plaats op de naleving van de overgangsbepaling in het kader van de beoordeling van de rechtmatige besteding van de beschikbaar gestelde gelden.

In de TWSSV werd de landelijke toegankelijkheid van maatschappelijke opvang voor ieder die in Nederland verblijft geregeld. Alleen voor de duur van de TWSSV is er een waarborg voor rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

In het kader van de uitvoering van de ABW bepalen centrumgemeenten of voorzieningen voor de maatschappelijke opvang als een zelfstandige woonvorm getypeerd moeten worden en of de cliënt in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering. In de helft van de centrumgemeenten vond geen overleg plaats tussen gemeenten en instellingen over de inzet van bijstandsgelden voor de maatschappelijke opvang¹. Niet alle ambtenaren bleken voldoende op de hoogte van deze bijstandsproblematiek voor de maatschappelijke opvang en de wijze van financiering².

Toen de TWSSV van kracht werd verdwenen de landelijke normen voor de eigen bijdrage. De heffing van eigen bijdragen is sindsdien afhankelijk van de bepaling die daarover is opgenomen in de gemeentelijke subsidie-

¹ Federatie Opvang, Enquêtegegevens ABW en Fonds Zorgvernieuwing/OGGZ, juni 1996.

² SGBO Onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, «Opvang onderzocht», januari 1996.

regelingen en van het standpunt van de gemeente over de aanspraken op bijstand. In januari 1996 verscheen een circulaire van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het begrip «inrichting» en de toe te passen bijstandsnorm voor mensen die gebruik maken van voorzieningen voor maatschappelijke opvang. De rechtszekerheid en -gelijkheid van cliënten liep gevaar omdat een uniforme eigenbijdrageregeling in samenhang met de herziening van de ABW ontbrak. Het ministerie van VWS had voor deze ontwikkeling tijdens het decentralisatieproces tot nu toe weinig aandacht.

4.9 Financiering

Cliënten dragen bij in de kosten van de voorzieningen die zij gebruiken. Instellingen dienden een begroting in waarin de verwachte opbrengst van de eigen bijdragen betrokken werd. Bij de vaststelling van de subsidie vond steeds correctie plaats van de werkelijk ontvangen eigen bijdragen van twee jaar terug. Doordat de populatie van cliënten met een uitkering toenam en de uitkeringen lager werden liep de jaarlijkse opbrengst uit eigen bijdragen terug. Hiermee werd geen rekening gehouden bij het bepalen van het bedrag dat in het Fonds sociale vernieuwing terecht kwam. Uitgegaan werd van de voorlopig toegekende subsidie voor 1993 die gebaseerd was op de inkomsten uit eigen bijdragen in 1991. Het TWSSV-budget is daarna niet meer aangepast voor het verschil tussen de begrote en de werkelijk ontvangen eigen bijdragen over 1993. Het ministerie van VWS noch de Federatie Opvang kon de grootte van het verschil aangeven.

Bij de vaststelling van de middelen voor de maatschappelijke opvang in de TWSSV is geen rekening gehouden met de apparaatskosten. Normaal wordt hiermee bij de toedeling van taken en middelen aan de lagere overheden wel rekening gehouden. Tenzij anders bepaald worden dergelijke apparaatskosten niet uit de programmamiddelen betaald.

De TWSSV leidde tot een integratie van bestaande specifieke uitkeringen en er werd volgens de toelichting bij die wet daarom geen extra geld aan de doeluutkering toegekend. Doordat de gemeenten meer mogelijkheden en vrijheden kregen werd verwacht dat de (bestuurs)lasten zelfs zouden verminderen. De middelen voor de maatschappelijke opvang bestonden voorheen uit een subsidie van het Rijk aan de instelling en niet uit een bestaande specifieke uitkering aan gemeenten. Gemeenten gaan verschillend om met het feit dat de vergoeding van de apparaatskosten niet nader is geregeld. Sommigen geven aan de apparaatskosten uit de TWSSV-bijdrage voor de maatschappelijke opvang te financieren³.

De Rekenkamer meent dat het ministerie van VWS en het ministerie van Binnenlandse Zaken de financiering van de te decentraliseren taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet afdoende regelden omdat bij de budgetvaststelling van de TWSSV geen rekening werd gehouden met de ontwikkeling in de eigen bijdragen en de apparaatskosten. Dit werd niet nader toegelicht in de parlementaire stukken behorende bij de TWSSV. Artikel 2 van de Financiële verhoudingswet schrijft echter voor dat in de toelichting bij een wet moet worden aangegeven wat de financiële gevolgen van een wijziging van de taakuitoefening of activiteiten door de gemeenten zijn en hoe die kosten opgevangen kunnen worden. Als het moeilijk is een cijfermatige onderbouwing te geven, dan moet dit in de toelichting worden gemeld.

De Rekenkamer wijst erop dat in het decentralisatieproces tot nu toe de financiering verbrokkeld is geraakt en voor de instellingen minder overzichtelijk is geworden. De zekerheid van de financiering nam hierdoor voor de instellingen af.

³ SGBO Onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, «Opvang onderzocht», januari 1996.

4.10 Bestuurlijke overgang

In het voorstel voor de TWSSV was voor de maatschappelijke opvang aanvankelijk voorzien in een overgangperiode van één jaar. Deze werd verlengd tot twee jaar omdat een inventarisatie van knelpunten van territoriale decentralisatie leerde dat gemeenten en instellingen meer tijd nodig hadden om zich voor te bereiden op de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden. De minister van VWS vond een tweejarige overgangperiode voldoende omdat «de beleidsvoornemens reeds medio 1992 bekend waren» en het mogelijk moest zijn om de maatschappelijke opvang in die tijd in te bedden in het regionale bestuurscircuit.

Het ministerie van VWS heeft in 1994 een handboek op het terrein van de thuislozenzorg gepubliceerd met concrete aanbevelingen voor het tot stand brengen van een samenhangend lokaal en regionaal beleid, de analyse van informatie en het uitvoeren van lokaal onderzoek. Voor de overige werksoorten ontbreken handboeken, ondanks plannen en toezeggingen. Tevens liet het ministerie van VWS een onderzoek uitvoeren naar de decentralisatie en het opvangbeleid bij de gemeenten. De resultaten van dit onderzoek werden in januari 1996 gepubliceerd.

Uit tabel 2 blijkt dat bijna een kwart van de centrumgemeenten na afloop van de overgangperiode nog geen beleidsnota's op het terrein van de maatschappelijke opvang had.

Tabel 2 Beleidsnota's maatschappelijke opvang

	1994			1995		
	BO	TWSSV	totaal	BO	TWSSV	totaal
ja	50%	30%	35%	80%	63%	68%
nee, maar verschijnt						
...	30%	47%	42%	10%	10%	10%
nee, wel plannen	10%	10%	10%	0%	10%	7%
nee	10%	13%	13%	10%	17%	15%
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

BO = bestuursovereenkomst

Van de gemeenten die via bestuursovereenkomsten de maatschappelijke opvang reeds voor de TWSSV hadden overgenomen had in 1994 20% geen beleidsnota of slechts plannen daartoe. In 1995 was dit gedaald naar 10%. Bij de andere gemeenten was echter geen sprake van een afname. In 1994 en 1995 had respectievelijk 23% en 27% geen beleidsnota of alleen maar plannen daartoe. Beleidsnota's hebben overigens vooral betrekking op de thuislozenzorg, de enige werksoort waarover het ministerie een handboek liet verschijnen.

De Rekenkamer stelt vast dat het ministerie van VWS koos voor een zorgvuldige en verantwoorde bestuurlijke inbedding van de te decentraliseren taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De aanzet daartoe was een wettelijke overgangperiode, het voornemen tot facilitering van de lokale beleidsvorming en het monitoren van de decentrale beleidsontwikkeling via gericht onderzoek. In de praktijk verliep dit echter niet zoals beoogd. Zo was er sprake van een onduidelijke formulering van het handhavingscriterium in de overgangsbepaling, beperkte de facilitering van de lokale beleidsvorming zich tot de thuislozenzorg en ontbrak op onderzoek gebaseerde informatie over de hulpvraag en de doelmatigheid van de voorzieningen die ook voor de gemeenten relevant was.

4.11 Regie

De regie over het decentralisatieproces was niet langer in één hand vanaf het moment dat de decentralisatie van de maatschappelijke opvang deel ging uitmaken van de sociale vernieuwing. Coördinatie en samenwerking tussen het ministerie van VWS en het ministerie van Binnenlandse Zaken en de afstemming van de bestuurlijke en de beleidsinhoudelijke aspecten werden belangrijke factoren voor het doelmatig verloop van het proces.

In een zeer vroeg stadium werd de capaciteit van het betreffende organisatie-onderdeel bij het ministerie van VWS tot een minimum teruggebracht, waarbij geen aantoonbare afweging is gemaakt tussen de nieuwe positie en taken en de benodigde capaciteit. De beschikbare capaciteit werd voornamelijk ingezet voor de financiële en bestuurlijke vraagstukken die met de decentralisatie samenhangen. De beleidsontwikkeling en de vastlegging daarvan kreeg hierdoor minder aandacht. Ook de mogelijkheden om het decentralisatieproces goed te kunnen begeleiden werden beperkt en hadden invloed op de uitvoering van de landelijke taken en de begeleiding daarvan.

De minister van VWS wilde pro-actief zijn in de coördinatie en afstemming met beleidssectoren die relevant zijn voor de maatschappelijke opvang. Bij de behandeling van de Welzijnswet 1994 gaf het ministerie van VWS het belang aan van overleg en afstemming met collega-ministers vanuit de coördinerende functie voor het sociaal en cultureel beleid om situaties te voorkomen die de behoefte aan maatschappelijke opvang doen toenemen.

In de praktijk moesten netwerken en ad hoc-contacten zorgen voor coördinatie en afstemming met andere directies. Directies waar zaken spelen die ook voor de maatschappelijke opvang van belang zijn werd gevraagd om dit belang in het oog te houden en daarover contact op te nemen met de beleidsdirectie die verantwoordelijk is voor de maatschappelijke opvang. Op dezelfde manier vond de coördinatie en afstemming met directies van andere ministeries plaats.

Omdat zich op zoveel terreinen relevante ontwikkelingen voordoen, moet betwijfeld worden of het gezien de beperkte capaciteit voor de maatschappelijke opvang bij de betreffende directie mogelijk is om deze rol de inhoud te geven die de minister in 1994 bedoelde.

5 VOORWAARDEN TWEDE KAMER

5.1 Algemeen

De Tweede Kamer verbond in 1993 voorwaarden aan de decentralisatie van de maatschappelijke opvang. De Kamer verlangde dat de zogenaamde «witte vlekken» in de maatschappelijke opvang onder regie van het Rijk werden gereduceerd door capaciteitstekorten in bepaalde regio's op te heffen en de voorzieningen evenwichtig over het land te verdelen. Verder moesten er waarborgen komen voor de landelijke toegankelijkheid en moest de regionale samenwerking worden versterkt.

5.2 Capaciteit en spreiding

De minister van VWS pakte het probleem van de witte vlekken aan door extra middelen voor de maatschappelijke opvang beschikbaar te stellen uit het Zorgvernieuwingsfonds en proefregio's aan te wijzen waar men ervaring moest opdoen met de planmatige regionale afstemming tussen de maatschappelijke opvang en de geestelijke gezondheidszorg.

De middelen uit het Zorgvernieuwingsfonds werden toegekend op grond van de Regeling Ziekenfondsraad subsidiëring zorgvernieuwing en substitutie geestelijke gezondheidszorg. Deze regeling laat alleen toe dat er in volgorde van aanvraag wordt beoordeeld en gehonoreerd. Met de prioriteit van een regio op grond van capaciteitstekorten kan geen rekening worden gehouden. Instellingen moeten jaarlijks afwachten of financiering uit deze middelen mogelijk is.

Uit een onderzoek van de Ziekenfondsraad kwam naar voren dat zorgverzekeraars verschillende eisen stellen aan instellingen om voor subsidie in aanmerking te komen. Verder stellen zij eisen aan zaken waarover in de regeling niets staat vermeld en lijkt het de zorgverzekeraars aan eenduidig beleid te ontbreken⁴.

Door de inzet van middelen uit het Zorgvernieuwingsfonds kwamen de gemeentelijke subsidiegelden die de instellingen ontvingen vrij. Verwacht werd dat de centrumgemeenten deze zouden inzetten voor meer capaciteit of voor andere voorzieningen in de maatschappelijke opvang. Uit onderzoek in opdracht van de Ziekenfondsraad bleek dat er gemeenten waren die vrijkomende gelden «elders inzetten» zonder dat vaststond dat dit uitsluitend de maatschappelijke opvang betrof. Uit een enquête van de Federatie Opvang onder de instellingen kwam naar voren dat geen enkele gemeente garandeerde dat instellingen de extra middelen mochten behouden.

De Rekenkamer merkt op dat de minister van VWS de subsidie-regelingen van de Ziekenfondsraad goed moet keuren en daarvoor richtlijnen kan verstrekken. Zij had de Ziekenfondsraad dus kunnen verzoeken in de subsidieregeling de aanwending van vrijkomende middelen te regelen, bijvoorbeeld door in de subsidievoorwaarden een toezegging van de gemeenten te verlangen op dit punt.

De proefregio's ontvingen ieder een eenmalige bijdrage van f 250 000 van het ministerie van VWS als tegemoetkoming in de kosten van de start van de beoogde planvorming. Zij werden in een laat stadium formeel van het besluit van de minister van VWS op de hoogte gebracht. Niet goed werd duidelijk gemaakt wat precies de status van proefregio was en wat er van de betrokken gemeenten werd verwacht. Bij de toewijzing van de middelen uit het Zorgvernieuwingsfonds werd geen rekening gehouden met de status van proefregio. Twee proefregio's kregen daardoor in het geheel geen middelen uit het fonds.

⁴ AWBZ-begeleiding in instellingen voor maatschappelijke opvang, Hoeksma, Homans en Menting, oktober 1995.

De werkgroep die dit initiatief centraal moest gaan ondersteunen en op basis van de ervaring in de proefregio's oplossingsrichtingen moest formuleren voor regionale knelpunten is maar bescheiden ingezet voor deze activiteiten en de beoogde landelijke ondersteuning van het planvormingsproces kwam maar langzaam van de grond. De werkgroep werd vooral gebruikt voor overleg en voorbereiding van advisering over het vraagstuk van de financiering van de maatschappelijke opvang na afloop van de TWSSV en is, mede als gevolg van de beperkte capaciteit op het ministerie van VWS, pas drie keer bijeen geweest.

De capaciteit van de maatschappelijke opvang was op 1 januari 1996 beduidend groter dan op 1 januari 1994 toen de TWSSV van kracht werd. Uit cijfers van de instellingen concludeerde de Federatie Opvang dat het vooral om een toename van de sociale pensions ging. Gerekend vanaf 1994 ontstonden daar 745 van de 775 nieuw gecreëerde plaatsen. De Tweede Kamer gaf in 1993 overigens te kennen dat bevordering van de sociale pensions onvoldoende zou zijn als enige oplossing van de witte vlekken.

De gemeentesubsidies die door de inzet van middelen uit het Zorgvernieuwingsfonds vrijkwamen werden vooral gebruikt voor intensivering van het hulpaanbod, met name in de vorm van meer psychosociale begeleiding van cliënten.

De Rekenkamer ging aan de hand van een enquête onder de centrumgemeenten na hoe de capaciteit en de witte vlekken zich ontwikkelden. Het bleek dat er inderdaad sprake was van een capaciteitstoename.

Tabel 3 Capaciteit per werksoort¹

Werksoort	1-1-1995	1-1-1996	verschil
Algemene crisisopvang	957	957	0
Vrouwenopvang	1 549	1 563	14
Thuislozenzorg	2 534	3 191	657
Totaal	5 040	5 711	671

¹ Voor 1995 zijn de cijfers gebruikt uit het overzicht in het memo van 17 november 1995 van SGBO over de actualisatie van landelijke cijfers over de capaciteitstekorten.

Er was ook een geringe afname van de capaciteit. Bij de thuislozenzorg werden vier instellingen gesloten waardoor er 85 plaatsen verdwenen. Van de totale toename van 742 plaatsen bij deze werksoort bleven er per saldo 657 plaatsen over. Volgens een overgrote meerderheid van de ondervraagde centrumgemeenten was er nog steeds sprake van capaciteitstekorten.

Door toename van de capaciteit bij de thuislozenzorg zijn daar twee witte vlekken verdwenen. In één regio nam de capaciteit toe met 405 plaatsen, dus 55% van de totale capaciteitstoename van 742 plaatsen. De rest van de capaciteitstoename kwam in hoofdzaak terecht in regio's die *géén* witte vlek zijn. De Rekenkamer ziet dit als een aanwijzing voor de ontoereikende allocatiemogelijkheden van de extra middelen die worden ingezet. Bij de algemene crisisopvang en de vrouwenopvang verdwenen ook witte vlekken omdat het aantal aanmeldingen daalde en het aantal opnames steeg.

Tabel 4 Aantal regio's (van in totaal 48) met witte vlekken (per werksoort)¹

Werksoort	1-1-1995	1-1-1996
Algemene crisisopvang	13	12
Vrouwenopvang	16	13
Thuislozenzorg	13	11

¹ Zie noot bij tabel 3.

De Tweede Kamer was bevreesd dat de gemeenten de toegankelijkheid in gevaar zouden brengen door deze bijvoorbeeld te beperken tot ingezetenen van de gemeente of van de regio. In de TWSSV werd daarom aan de wettelijke zorgplicht van de gemeenten de eis verbonden dat de instellingen toegankelijk moesten zijn voor ieder die in Nederland verblijft.

5.3 Samenwerking

De Rekenkamer heeft de centrumgemeenten gevraagd naar de mate waarin zij met de overige gemeenten binnen hun regio overleg voerden over de maatschappelijke opvang en hoe de samenwerking tussen instellingen voor de maatschappelijke opvang en andere (gemeentelijke) instellingen zich ontwikkelde. Het aantal centrumgemeenten dat overleg voerde nam toe, maar er waren nog steeds regio's waar geen sprake was van overleg of hooguit plannen daartoe bestonden.

Tabel 5 Overleg binnen WGR-regio

	1994	1995
ja	35%	60%
nee	23%	15%
plannen	42%	25%
totaal	100%	100%

Steeds meer gemeenten gaven aan beleid te voeren om meer afstemming te bewerkstelligen tussen de instellingen voor maatschappelijke opvang en (hulpverlenende) instellingen als het algemeen maatschappelijk werk, de GGD, het RIAGG en woningbouwcorporaties. Het merendeel van de centrumgemeenten was van mening dat sinds de TWSSV ook daadwerkelijk meer samenwerking was ontstaan tussen de instellingen voor maatschappelijke opvang en (hulpverlenende) instanties.

Tabel 6 Samenwerking tussen instellingen maatschappelijke opvang en (hulpverlenende) instanties

	1994	1995
ja	57%	82%
nee	15%	8%
weet niet	28%	10%
totaal	100%	100%

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het decentralisatieproces van de maatschappelijke opvang is complex en duurt al ruim tien jaar. Ten tijde van het onderzoek was het overgangstraject om tot decentralisatie te komen nog steeds niet afgerond. Ook was niet duidelijk wanneer dit wel het geval zou zijn en wat de uiteindelijke situatie zou zijn: medebewind, een specifieke uitkering of volledige autonomie voor de betrokken gemeenten. In juni 1996 schreef de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer dat de middelen niet naar het Gemeentefonds gaan.

Er bestaat nog steeds onduidelijkheid over:

- de departementale organisatorische structuur en voorzieningen die bij de bestuurlijke situatie passen;
- de omvang en de inrichting van de instrumenten waarmee de minister sturing kan geven aan het decentralisatieproces en het bereiken van de gewenste bestuurlijke situatie;
- de mogelijkheden voor een sluitende verantwoording van de betrokken begrotingsgelden en de (democratische) controle daarop.

De gemeenten krijgen in dit overgangstraject de gelegenheid hun verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang op verschillende wijze op te pakken, terwijl nog niet vaststaat of en in hoeverre dit uiteindelijk de bedoeling is.

De Rekenkamer stelt vast dat op rijksniveau criteria ontbreken waaraan een decentralisatieproces getoetst kan worden. Dat soort criteria zouden een scenario kunnen bieden voor een goed en ordelijk verloop van een dergelijk proces.

Op grond van literatuurstudie heeft de Algemene Rekenkamer een aantal criteria achterhaald.

Het decentralisatieproces van de maatschappelijke opvang voldoet gedeeltelijk aan deze criteria. Doelen zijn eenduidig geformuleerd, in de wet is een heldere definitie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd en knelpunten in de taakuitvoering zijn onderkend. De Rekenkamer is echter van mening dat het proces van decentralisatie van de maatschappelijke opvang niet in alle opzichten doelmatig is verlopen, omdat aan andere criteria niet of maar ten dele is voldaan. Zo is de landelijke toegankelijkheid tijdelijk gewaarborgd en is tot op heden nog niet duidelijk welk bestuursniveau hieraan met voldoende bestuurskracht recht kan doen. Steeds meer is sprake van gescheiden geldstromen en verschillende verdeelmechanismen en beheersstructuren. In de parlementaire stukken bij de TWSSV is niet toegelicht dat bij de budgetvaststelling van de TWSSV geen rekening werd gehouden met de ontwikkeling in de eigen bijdragen en de apparaatskosten. De Financiële Verhoudingswet schrijft voor dat dergelijke financiële gevolgen in de toelichting bij de wet moeten worden aangegeven.

Doordat de sociale pensions als aparte volksgezondheidsvoorziening worden beschouwd zijn zij wettelijk en bestuurlijk gescheiden van de maatschappelijke opvang.

De keuze is gemaakt om de decentralisatie van de maatschappelijke opvang in te bedden in de grotere (bestuurlijke) operatie van de sociale vernieuwing. Hierdoor werd het risico van een ondoelmatig verloop van het decentralisatieproces groter. De regie van het decentralisatieproces was niet in één hand. Het ministerie van VWS noch het coördinerend ministerie van Binnenlandse Zaken kon voorkomen dat de bestuurlijke aspecten ten koste gingen van de algemene (proces)criteria en de belangen van de betrokkenen op het specifieke beleidsterrein van de maatschappelijke opvang. Dit klemt des te meer, aangezien de maatschap-

pelijke opvang een bijzonder kwetsbare groep mensen uit de samenleving aangaat.

Het ministerie van VWS heeft het beleid, de organisatorische structuur en de voorzieningen niet op het juiste moment en niet expliciet in overeenstemming gebracht met haar nieuwe bestuurlijke rol en verantwoordelijkheden. De omvang en afstemming van de informatievoorziening, het overleg met het veld en de organisatorische waarborgen voor een behoorlijke uitvoering van de departementale taken die bij het ministerie achterblijven of daar ontstaan tijdens het decentralisatieproces zijn hierdoor nog niet gewaarborgd. De evaluatiemomenten die zich tijdens het decentralisatieproces voordeden werden door het ministerie van VWS ten onrechte niet volledig benut.

De minister van VWS heeft ondanks goede voornemens niet gezorgd voor een zorgvuldige bestuurlijke inbedding van de overgedragen taken en verantwoordelijkheden op lokaal niveau. Een goed en helder beeld van de capaciteit en behoefte van de maatschappelijke opvang ontbrak in het decentralisatieproces, evenals normen voor de beoordeling van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering bij de instellingen en de financiering. Kennis en inzichten die relevant zijn voor de uitvoering en de beleidsvorming op lokaal niveau kwamen niet volledig ter beschikking van de gemeenten. Niet uitgesloten wordt dat er ongewenste verschillen ontstaan in de mate waarin en de wijze waarop gemeenten de decentralisatie (verder) oppakken.

Ten slotte concludeerde de Rekenkamer dat ten tijde van het onderzoek nog niet was voldaan aan alle voorwaarden die de Tweede Kamer stelde aan de decentralisatie van de maatschappelijke opvang.

Gezien het bovenstaande beveelt de Rekenkamer het volgende aan:

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken dient zo spoedig mogelijk duidelijkheid te geven over de definitieve vorm van de decentralisatie van de maatschappelijke opvang en het bestuurlijke niveau waarnaar decentralisatie kan plaatsvinden. Hierdoor zou niet alleen een langlopend decentralisatieproces beëindigd worden maar ook duidelijkheid komen over de bij VWS benodigde departementale structuur en voorzieningen, en meer in het algemeen de sturingsinstrumenten en de verantwoording van de betrokken begrotingsgelden.

Het verdient aanbeveling dat de minister van VWS:

- zorgt voor een permanente waarborg voor de landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang;
- maatregelen treft die het inzicht in de behoefte en de capaciteit van de maatschappelijke opvang in Nederland verbeteren;
- de praktische belemmeringen in de financiering van de maatschappelijke opvang opheft. Dit geldt in het bijzonder voor de onduidelijkheid over de mogelijkheden voor de financiering van de maatschappelijke opvang uit de Algemene bijstandswet en de beperkte allocatie van de middelen die vanuit het Fonds Zorgvernieuwing worden ingezet voor het bestrijden van de capaciteitstekorten in de maatschappelijke opvang;
- de bestuurlijke en wettelijke scheiding tussen de sociale pensions en de maatschappelijke opvang nader bestudeert.

7 REACTIES STAATSSECRETARISSEN EN COMMENTAAR REKENKAMER

7.1 Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft vanuit bestuurlijk oogpunt waardering voor de analyse van de Rekenkamer. Volgens hem kunnen de aspecten die de Rekenkamer identificeert goed gebruikt worden bij voorgenomen (decentralisatie)beslissingen en sluiten ze aan bij zijn beleid om meer nadruk te leggen op de kwaliteit van de decentralisatie. Wel merkt hij op dat bij dergelijke processen de invloed van de maatschappelijke en politieke dynamiek niet veronachtzaamd kan worden.

De staatssecretaris wijst erop dat de TWSSV en de Welzijnswet 1994 volstrekte duidelijkheid bieden over het bestuurlijke en financiële regime na afloop van de TWSSV en dat op dit moment een wijziging van de Welzijnswet 1994 wordt voorbereid die het mogelijk maakt de rijksmiddelen gericht toe te delen aan de gemeenten waar de voorzieningen geconcentreerd zijn.

Het oordeel van de Rekenkamer over de financiële aspecten van de TWSSV deelt hij niet. Naar zijn mening past het niet in de systematiek van de TWSSV om de bedragen van rijkswege aan te passen omdat de vaststelling van de eigen bijdrage tot de verantwoordelijkheid van de gemeente in kwestie behoort.

Wat betreft de apparaatskosten merkt de staatssecretaris op dat in het algemene deel van de uitkeringen uit het Fonds sociale vernieuwing hiermee rekening is gehouden.

Ten slotte meent hij dat het ministerie al het noodzakelijke heeft gedaan om in het kader van de beoordeling van de rechtmatige besteding vast te stellen of de gemeenten invulling gaven aan naleving van de overgangsbepaling die het voorzieningenniveau tot en met 1995 moest waarborgen. Als uitgangspunt voor de beoordeling hanteerde het ministerie het criterium dat de gemeenten aan de instellingen een aanzienlijke bijdrage beschikbaar stelden die op ongeveer gelijkwaardig niveau als 1993 uitkwam. Volgens de staatssecretaris is in het controleprotocol en bij de controlebezoeken aan de gemeenteaccountants hieraan de nodige aandacht besteed.

Commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer is het eens met de staatssecretaris dat de TWSSV en de Welzijnswet duidelijkheid bieden over het bestuurlijke en financiële regime na afloop van de TWSSV. Haar opmerkingen en aanbeveling in dit verband hebben betrekking op de onduidelijkheid die medio 1995 ontstond over de afloop van de TWSSV. De Rekenkamer merkt wat betreft de eigen bijdrage op dat het een eenmalige overheveling betrof van het budget voor de maatschappelijke opvang naar het Fonds sociale vernieuwing. De Rekenkamer stond geen herhaalde aanpassing van het budget voor ogen. Juist omdat het een eenmalige budgetvaststelling betrof dient rekening gehouden te worden met het verdisconteringseffect van de systematiek van de eigen bijdrage.

De Rekenkamer is er niet van overtuigd dat in het algemene deel van de uitkeringen uit het Fonds sociale vernieuwing rekening is gehouden met de apparaatskosten. In de toelichting bij de TWSSV wordt opgemerkt dat de bestuurslasten voor de gemeenten door de integratie van de bestaande specifieke uitkering aan de gemeenten zouden verminderen en dat er geen extra geld aan de doeluitkering werd toegekend. Hiermee werd echter voorbijgegaan aan het feit dat de middelen voor de maatschappelijke opvang tot dan toe een subsidie van het Rijk aan de instellingen waren en er voor de gemeenten voor dit deel van het budget geen voordeel zou zijn van de integratie van een specifieke uitkering.

Ten slotte merkt de Rekenkamer op dat pas in het controleprotocol voor 1995 aandacht is voorgeschreven voor de naleving van de overgangsbepaling. Daarom deelt zij niet de mening van de staatssecretaris dat al het noodzakelijke op dit punt is gedaan.

7.2 Staatssecretaris van VWS

De staatssecretaris van VWS is van mening dat het rapport een helder overzicht geeft van de ontwikkelingen binnen de maatschappelijke opvang gerelateerd aan de decentralisatie. Zij is het eens met de opmerking van de Rekenkamer dat er geen criteria waren die als ijkpunten konden dienen voor een goed verloop van het decentralisatieproces. De criteria die de Rekenkamer heeft ontwikkeld kunnen volgens haar een goede bijdrage leveren aan lopende en toekomstige decentralisatieprocessen. Bij de voorbereiding van andere beleidsontwikkelingen op het terrein van de maatschappelijke opvang wil zij het rapport betrekken.

Dat het proces langdurig is, komt volgens de staatssecretaris doordat oplossingen voor kwesties die zich tijdens het proces voordoen vaak «werkendeweg» worden ontwikkeld.

De staatssecretaris onderschrijft grotendeels de conclusies van de Rekenkamer. Zij beaamt dat de decentralisatie niet op alle punten de schoonheidsprijs verdient. Anders dan de Rekenkamer is zij van mening dat het ministerie een stimulerende rol heeft gespeeld bij de problemen en knelpunten binnen de maatschappelijke opvang en wel degelijk haar beleid en structuur in overeenstemming heeft gebracht met haar nieuwe positie. Een belangrijk deel van de beleidsvoorbereiding en de inhoudelijke ondersteuning van het veld is buiten de deur geplaatst. De staatssecretaris vindt dat de Federatie Opvang een goede bijdrage heeft geleverd.

Wat betreft het gebruik van evaluaties merkt de staatssecretaris op dat de resultaten hiervan niet altijd afzonderlijk gepubliceerd zijn, maar dat zij een belangrijke rol gespeeld hebben bij de beleidsontwikkeling, de (inter)departementale besluitvorming en de correspondentie met de Tweede Kamer.

De staatssecretaris gaf aan hoe zij de aanbevelingen van de Rekenkamer wil implementeren:

Met de wijziging van de Welzijnswet 1994 zullen de middelen terugkomen naar de begroting van VWS waarmee de inhoudelijke verantwoordelijkheid en de financiering weer in één hand komen. Met de voorgenomen doeluitkering zal duidelijkheid worden gegeven over de bestuurlijke vormgeving en dus duidelijkheid voor de betrokkenen scheppen. Met het oog op het vormgeven van de doeluitkering is een uitbreiding van de formatie voorzien. Bij de inrichting van de doeluitkering zal de staatssecretaris er voor zorgen dat de bestaande wettelijke waarborg voor de landelijke toegankelijkheid gehandhaafd blijft.

De staatssecretaris zegt verheugd te zijn dat het cliëntregistratiesysteem sinds 1995 goed functioneert. Aan de aansluiting op andere monitorsystemen wordt nog gewerkt. Zij zegt toe te bezien of verdere optimalisering van het landelijk cliëntregistratiesysteem en introductie van een systeem voor uniforme informatie van alle gemeenten over de maatschappelijk opvang (het Gemeentelijk Functioneel Ontwerp) wenselijk is en financieel tot de mogelijkheden behoort.

Wat betreft de financieringsstromen merkt de staatssecretaris op dat oplossingen voor de complexe problemen van de maatschappelijke opvang de inzet vergt van meerdere middelen. Volgens haar is een flexibele inzet van middelen uit verschillende bronnen een noodzakelijke faciliteit en zal één financieringsgrondslag voor de maatschappelijke opvang de mogelijkheden voor zorg op maat sterk beperken. Wel zal zij zeker nagaan of er in de sfeer van voorlichting actie ondernomen moet

worden om duidelijkheid te scheppen over de financieringsstromen waaruit geput kan worden.

In het kader van de Armoedenota komt bij de reeds gerealiseerde groei van de capaciteit nog f 15 miljoen voor voorzieningen van dak- en thuislozen in witte vlekkengebieden. De staatssecretaris is voornemens om advies te vragen aan de Raad voor Financiële Verhoudingen over de mogelijkheden voor een verdeling van de middelen op basis van objectievere verdelingscriteria, dan nu het geval is.

Ten slotte merkt de staatssecretaris op dat met de voorgenomen wijziging van de Welzijnswet 1994 de scheiding tussen de maatschappelijke opvang en de sociale pensions van de baan zal zijn.

Commentaar Rekenkamer

Over het geheel genomen reageert de Rekenkamer positief op de aangekondigde maatregelen. Zij zal de uitvoering met belangstelling volgen, in het bijzonder waar het gaat om de verdere optimalisering van het cliëntregistratiesysteem en de aansluiting daarvan op andere monitorsystemen.

Zij blijft overigens van mening dat de staatssecretaris van VWS het beleid, de organisatorische structuur en de voorzieningen niet *op het juiste moment* en niet *expliciet* in overeenstemming heeft gebracht met haar nieuwe bestuurlijke rol en verantwoordelijkheid en dat het daardoor voor het ministerie moeilijk werd om het decentralisatieproces goed te kunnen begeleiden.

De Rekenkamer mist aandacht voor de door haar gesignaleerde tekortkomingen bij de inzet van de extra middelen uit het Zorgvernieuwingsfonds en het experiment met de proefregio's, omdat hier volgens de Rekenkamer nog een mogelijkheid ligt voor een gerichte aanpak van de capaciteitstekorten in de maatschappelijke opvang.

Wat betreft de doeluitkering en de eventuele herziening van de verdelingsgronden kan de Rekenkamer zich niet aan de indruk onttrekken dat dit een variant is die reeds eerder in de besluitvorming over de decentralisatie van de maatschappelijke opvang als alternatief op tafel lag. Met de staatssecretaris hoopt zij wel dat een einde wordt gemaakt aan de onduidelijkheid die het overgangstraject tot nu toe heeft gekenmerkt.

7.3 Nawoord

De bewindspersonen wijzen er in hun reactie op dat besluitvorming over en het verloop van het decentralisatieproces wordt beïnvloed door de maatschappelijke en politieke dynamiek. De Rekenkamer onderkent dit en heeft dit bij het formuleren van de criteria steeds voor ogen gehad. Juist ook als de omstandigheden strategiewijzigingen noodzakelijk maken, kunnen deze criteria dienen als ijkpunten om het verloop van het proces te bewaken en bij te sturen waar dat nodig is.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (Centrum Vaktechniek), *Handreiking onderzoek naar privatisering*, 4/1993.
- Algemene Rekenkamer, *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 3).
- Bijzondere commissie vraagpunten decentralisatie, *Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 21 427, nrs. 42–43).
- Commissie Bandell, *Decentralisatie en bovenlokale steunfuncties minderheden*, 6/1992.
- Commissie Bundeling Ervaring bij Privatisering (BEP), *Handboek Privatisering*, Ministerie van Financiën, 1990.
- Commissie Lems, advies van de, *Springplank en vangnet. Decentralisatie van de maatschappelijke opvang*, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 9/1992.
- Commissie Sint, *Verantwoord verzelfstandigen. Rapportage van de commissie Sint aan het beraad van Secretarissen-Generaal*, 9 december 1993.
- *Decentralisatie-impuls* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 236, nr. 1 t/m vergaderjaar 1993–1994, 22 236 nr. 21).
- *Decentralisatie van Rijkstaken* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1980–1981, 16 492, nrs. 1–23).
- Elzinga, D.J., *Regionaal bestuur in Nederland*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1995.
- *Functionele decentralisatie. Regeringsstandpunt* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 042, nr. 4).
- Goewie, Ronald, *Lokaal Welzijnsbeleid*, Verwey-Joncker Instituut, 8/94.
- Groot, drs. R. de, Genderen, drs. R.M. van, *Decentralisatie: territoriale decentralisatie*, achtergrondstudie nummer 5, deel 1, uitgebracht aan de Commissie hoofdstructuur rijksdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2/1981.
- Hagelstein, G.H. (Centrum voor Beleid en Management Universiteit Utrecht), *Zicht op decentralisatie. De maatschappelijke opvang na afloop van de TWSSV*, 6/1995.
- Heij P.R. c.s. (i.o.v. Stuurgroep Ontwikkelingsprojecten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken), *Gedecentraliseerd Welzijnsbeleid*, 1986.
- Hennekens, prof. mr. H. Ph., Geest, mr. H.J.A.M. van, Fernhout, prof. mr. R., *Staats- en bestuursrecht 13 Decentralisatie*, tweede herziene druk, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1993.
- Heiden, drs. Peter van der, *Sociale vernieuwing: de nieuwe kleren van de keizer? Een evaluatie van «nieuw» kabinetsbeleid*, Kerckebosch B.V., Zeist, 1991.
- Hommes, D.W., *Sociale vernieuwing. Opkomst en ondergang van een politiek motto van het kabinet Lubbers-Kok*, uitgeverij SWP, Utrecht, 1994.
- Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (Boneschanker, drs. E., Groot, dr. H. de), *Instrumenten bij sturen op afstand*, onderzoekreeks nr. 36, Den Haag, 4/1992.
- Leerdam, drs. J. van, Dussen, prof. dr. J.W. van der, «Scheiding tussen beleid en uitvoering» in: *Beleidsanalyse*, themanummer 94–1/2.
- Mak, drs. C.D., *Onderzoek minderheden en decentralisatie, deel 2 Vergelijkend onderzoek in twee gemeenten*, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, 11/1984.
- Ministerie van Financiën en Binnenlandse Zaken, *Brochure «Vernieuwing financiële organisatie, Wetsvoorstellen herziening gemeentefonds»*, 12/1995.
- Raad voor binnenlands bestuur, advies van de, *Decentralisatie, knelpunten en kansen* (bijlage 1 bij rapport van de commissie Franssen).

- *Regeerakkoord* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 715, nr. 11), 13/8/1994.
- Reusing, R., *Evaluatie van bestuurlijke schaalverandering, een inventarisatie en meta-evaluatie van evaluatieonderzoeken naar bestuurlijke reorganisaties*, publikatierreeks SBN (Samenwerkingsverband bestuurswetenschappen noorden des lands), nummer 13, Groningen, 1990.
- Schoemaker, Bernadette, «Zorgen in de opvang» in: *Zorg en Welzijn*, 3/2/95.
- Schoemaker, Bernadette, «Het voordeel van de twijfel» in: *Welzijnsweekblad* nummer 8, 15/2/1994.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (Steinmann, P.L.M.), *Rapportage welzijnswerk. Deel 2 Onderzoek naar condities van gemeentelijk beleid in de jaren tachtig*, 5/1991.
- Steinmann, P.L.M., «Decentralisatie van welzijnswerk» in: *Openbare Uitgaven*, nr. 6, 1991 (blz 253–260).
- SGBO, *Opvang Onderzocht*, 1/1996.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, «Gemeenten hebben weinig greep op welzijnsinstellingen» in: *Zorg en Welzijn*, 28/7/95.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (Kesteren, J.H.M. van, Roes, Th.H., Veldheer, V.), *Kansen voor welzijnsplanning*, voorpublicatie samenvattend eindrapport experimentele welzijnsplanning, 1984.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Evaluatie sociale vernieuwing: het eindrapport*, Rijswijk, 4/1994.
- SOG Stichting Onderzoek Gemeenten (Elzinga, D.J., Hagelstein, G.H.), *Een parlementaire impuls voor het decentralisatiebeleid* (een onderzoek naar de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het decentralisatiebeleid), brochurereeks nummer 1, Universiteitsdrukkerij Groningen, 1993.
- Veldheer, drs. V., «Decentralisatie-onderzoek op sociaal en cultureel terrein» in: *Bestuurswetenschappen* 1989 nr. 7.
- Werkgroepen Landelijke taken en Uitwerking territoriale decentralisatie, rapportage van de, *Maatschappelijke Opvang*, uitgave Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Rijswijk, 12/1992.