

Aan de Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk BZ/BU/2000/ 8951	Ons kenmerk Rfv 55808-022	Datum 21 maart 2000
Inlichtingen bij M.W.M. de Vries Onderwerp Advies Fonds voor Werk en Inkomen		Doorkiesnummer 070-4266148	

Geachte heer De Vries,

1.
Inleiding

In uw brief van 10 februari 2000 vraagt u aan de Raad voor de financiële verhoudingen advies over het wetsvoorstel Financiering Abw, IOAW en IOAZ.[\[1\]](#) In dit wetsvoorstel wordt het Fonds voor Werk en Inkomen (FWI) uitgewerkt en wordt voorgesteld hiermee in 2001 van start te gaan. De regelingen voor Abw, IOAW en IOAZ en de Wiw (Wet inschakeling werkzoekenden) zijn in het voorstel opgenomen. De bundeling van inkomensvoorzieningen en activeringsinstrumenten dient te leiden tot een meer integrale aanpak van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid.

De Raad is verzocht op korte termijn te adviseren zodat het advies van de Raad beschikbaar is voor de advisering van de Raad van State en de behandeling van dit wetsvoorstel in het parlement. Een snelle doch zorgvuldige behandeling van dit wetsvoorstel acht de Raad noodzakelijk omdat als het FWI in 2001 wordt ingevoerd, de gemeenten hiervan spoedig op de hoogte dienen te worden gesteld.

In de volgende paragraaf worden de belangrijkste punten uit het advies kort samengevat. Daarna wordt in paragraaf drie gestart met een beschrijving van de geschiedenis van de financiële aspecten van de bijstand. In paragraaf vier wordt het wetsvoorstel gepresenteerd en beoordeeld. In de laatste paragraaf wordt geconcludeerd.

2.

Samenvatting

Het invoeren van het FWI betekent vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten bij de bijstand en de reïntegratie van werklozen. Door financiële en beleidsmatige koppeling tussen de inkomenspoort en de werkpoort in het FWI, moet een effectiever arbeidsmarktbeleid ontstaan.

De vergroting van de financiële verantwoordelijkheid geschiedt door 25% budgettering van de bijstand. De Raad is van mening dat het vergroten van de financiële risico's voor gemeenten, geen juist middel is om een goed uitstroombeleid te ontwikkelen. De ontschotting tussen werk en inkomen en het uitbreiden van beleidsvrijheid in het werkdeel van het FWI, zijn hiervoor meer geschikte instrumenten. Bovendien is de politieke cultuur zodanig dat voorrang wordt gegeven aan het creëren van werk, boven andere politieke strijdpunten. Om deze reden is geen financiële prikkel nodig.

Het voorstel van het ministerie van SZW bevat echter voor de collectiviteit van de gemeenten geen financieel risico en de risico's van de verdeelsystematiek voor de individuele gemeenten zijn beperkt. Dit vindt de Raad van groot belang. Hij plaatst wel een aantal kanttekeningen bij het voorstel.

De kanttekeningen betreffen nader onderzoek naar het objectief verdeelmodel, voorstellen voor uitbreiding van de beleidsvrijheid in het werkdeel en het instellen van een evaluatie van het FWI bijvoorbeeld in 2005. De Raad acht deze zaken van groot belang, maar is van mening dat ondertussen met het FWI van start kan worden gegaan.

Ook wijst de Raad erop dat op termijn uitbreiding van het gebudgetteerde deel van de bijstand alleen zou mogen plaatsvinden, wanneer het objectief verdeelmodel zich voldoende heeft bewezen.

3.

Geschiedenis

In het Regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok is afgesproken dat gelden die zijn gemoeid met de uitvoering van de Abw en de Wiw (Wet inschakeling werkzoekenden) gebundeld gaan worden in een Fonds voor Werk (bundeling reïntegratiegelden) en Inkomen (budgettering bijstandsgelden) en dat het gemeentelijk aandeel in de financiering van de bijstand zal worden vergroot.

De doelstelling van het FWI hangt samen met de doelstellingen uit de Structuurnota voor Werk en Inkomen (SUWI). Beide trajecten hebben als doel een impuls te geven aan het beleid ter bevordering van de uitstroom uit de uitkering naar betaalde arbeid. Met het FWI wordt beoogd het geven van financiële prikkels aan gemeenten voor uitstroom uit de bijstand en het bevorderen van een meer effectieve aanpak van reïntegratie. Doelstelling

van de SUWI is dat een heldere verantwoordelijkheidstoedeling in het kader van werk en inkomen tot stand komt.

Het invoeren van het FWI is een uitwerking van bovenstaand kabinetsbeleid en van het financieel beleid uit het Regeerakkoord, waarin een bezuinigingstaakstelling op de Abw is opgenomen, oplopend tot f 500 miljoen.

De maatstaf bijstandsgerechtigden binnen het gemeentefonds maakt zowel deel uit van het cluster sociale dienst als van het cluster zorg. Door deze verdeling van het gemeentefonds heeft het aantal bijstandsgerechtigden grote invloed op de gemeentelijke inkomsten. Hierbij is een situatie ontstaan waarbij gemeenten nauwelijks of geen financieel belang hebben bij het terugdringen van het Abw-volume. Diverse onderzoeken (werkgroep Etty, Projectgroep Objectief Verdeelmodel (POV)) naar de financiering van de Abw hebben plaatsgevonden, waarbij het vergroten van het financieel belang voor gemeenten een uitgangspunt was.

In het eindrapport van de POV is een model ontwikkeld dat de verschillen tussen gemeentelijke bijstandsuitgaven zo goed mogelijk verklaart. Gemeentelijke bijstandsuitgaven worden beïnvloed door: objectieve factoren, gemeentespecifieke factoren en toevalsfactoren. De volgende categorieën objectieve factoren zijn in het model verwerkt:

- demografische kenmerken;
- sociaal-economische kenmerken;
- arbeidsmarktkenmerken;
- centrumfunctiekenmerken.

In april 1999 is het model geactualiseerd. Dit is gebeurd zonder de factoren te veranderen, wel zijn de coëfficiënten - de gewichten - van de factoren in het model opnieuw geschat en aangepast aan de huidige stand van zaken. Bij deze actualisatie zijn de coëfficiënten zodanig geschat dat met dezelfde factoren een zo goed mogelijke *fit* tussen de geschatte uitgaven en de gerealiseerde uitgaven is ontstaan. Deze actualisatie was vooral een technische exercitie om de 'houdbaarheid' van het model te toetsen. De actualisatie bevatte schattingen op basis van de jaren 1993 tot en met 1997. Het gewogen gemiddelde van de absolute waarden van de verschillen tussen de voorspelde en gerealiseerde bijstandsuitgaven voor de gemeenten tezamen is 12%. In theorie worden deze verschillen veroorzaakt door het verschil in gemeentelijk beleid.

Van de uitkeringslasten wordt in het algemeen 90% rechtstreeks bij het Rijk gedeclareerd. De overige 10% betalen de gemeenten uit hun eigen middelen. In het cluster bijstand/sociale dienst in het gemeentefonds wordt hiervoor de volgende maatstaf gebruikt: 90% op basis van het aantal bijstandstrekkers op 31 december van het jaar daarvoor, en 10% op basis van het aandeel lage inkomens in een gemeente.

Voor de eerste drie jaar na invoering van de nieuwe Abw was besloten de toeslagen (voor alleenstaanden en alleenstaande ouders) boven de basisnorm in de bijstand, op de 'oude' manier te verdelen, namelijk via de 90/10-verdeling. Een voorstel was om op termijn - na deze drie jaar - dus in 1999, de toeslagen geheel over te hevelen naar de gemeente. De Raad heeft hierover advies uitgebracht.^[2] Op grond van de voornemens met betrekking tot de ontwikkeling van een FWI, was de Raad van mening dat het niet zinvol zou zijn om op korte termijn een verandering door te voeren die wellicht op de lange termijn niet zou stroken met deze plannen.

4.

Beoordeling van het wetsvoorstel Financiering Abw, IOAW en IOAZ

4.1

Inleiding

Het doel van het FWI is het instellen van een financieel regime voor de bijstand dat een actief activeringsbeleid stimuleert. Budgettering maakt het voor gemeenten mogelijk verdiende middelen uit het inkomensdeel in te zetten voor activering van bijstandsgerechtigden en werkgelegenheid. Hierbij dienen de financiële risico's voor gemeenten hanteerbaar te zijn. In het regeerakkoord wordt over het FWI het volgende geschreven: "Van deze verschuiving van de financiële verantwoordelijkheid wordt meer doelmatigheid en minder bijstandsvolume verwacht".^[3]

In het FWI worden gelden voor werk en inkomen zodanig gekoppeld dat gemeenten besparingen die zij realiseren op het inkomensdeel, kunnen inzetten voor financiering van reïntegratieprojecten. Ten aanzien van de gelden in de Wiw bestaat het voornemen om tot een grotere mate van ontschotting tussen de verschillende maatregelen in het kader van reïntegratie te komen.

Het voorstel voor decentralisatie van de toeslagen is bij invoering van het FWI niet langer van toepassing. Het doel van decentralisatie van de toeslagen was immers het leggen van een grotere financiële verantwoordelijkheid bij de gemeente. Omdat in het huidige wetsvoorstel 25% van de uitkeringsmiddelen voor de gemeenten wordt gebudgetteerd, is decentralisatie van de toeslagen niet meer aan de orde.

Concreet staat in het wetsvoorstel dat per 1 januari 2001 wordt gestart met een Fonds voor Werk en Inkomen. In het voorstel bevat het FWI: algemene bijstand, toeslagen, bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal, bijstand ter voorziening in met de voorbereiding van een bedrijf of zelfstandig beroep samenhangende kosten, verstrekking uitkeringen IOAW en IOAZ. Bij zowel de bijstand als de IOAW en IOAZ zal de 75/25-verdeling gelden.

De invoering van het FWI is gebaseerd op de aanname dat een grotere financiële verantwoordelijkheid leidt tot een effectiever bijstandsbeleid. Twee argumenten voor de invoering van het FWI worden veelvuldig gebruikt. Het eerste betreft het invoeren van een positieve financiële prikkel voor gemeenten voor het voeren van een uitstroombesluit uit de bijstand. Het tweede betreft het gegeven dat ontschotting tussen werk- en inkomensgeldens betere mogelijkheden geeft voor reïntegratie.

Bij het beoordelen van het voorstel voor het FWI komen de volgende zaken aan de orde. De eerste vraag betreft een principiële kwestie namelijk 'is het invoeren van een financiële prikkel noodzakelijk of wenselijk voor het bereiken van een doeltreffender arbeidsmarktbeleid?'. Hierop gaat de Raad in paragraaf 4.2 in. Daarna richt de Raad zich in paragraaf 4.3 op de inhoud van het voorstel. Hierbij wordt de werking van het FWI en met name de wisselwerking tussen het inkomens- en werkdeel bestudeerd. In de paragrafen daarna worden achtereenvolgens het objectieve verdeelmodel, (4.4), het macrobudget (4.5), en de herverdeeleffecten en individuele risico's voor gemeenten (4.6) beoordeeld. Aansluitend wordt een blik in de toekomst geworpen. De verwachtingen en voorbehouden voor eventuele uitbreidingen van de budgettering van de bijstand komen hier aan de orde.

4.2

De financiële prikkel in relatie tot effectief uitstroombesluit

In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een verband tussen een financiële prikkel en uitstroom uit de bijstand. Hierbij wordt - zie de eerder genoemde argumenten voor het instellen van het FWI - impliciet verondersteld dat gemeenten een financiële prikkel nodig hebben om het belang van een uitstroom uit de bijstand te onderkennen. In zijn algemeenheid huldigt de Raad al langere tijd het standpunt dat financiële prikkels niet noodzakelijk zijn voor effectief beleid.

De Raad stelt zich ook in dit geval genuanceerd op en is van mening dat gemeenten ook zonder een financiële prikkel een voorkeur hebben voor uitstroom uit de bijstand. Volgens de Raad is dit geen financiële, maar een culturele kwestie. Twintig jaar geleden was de inkomensgarantie het belangrijkste, want er waren toch geen banen. In de negentiger jaren is het beleid steeds meer gekanteld naar 'werk, werk en werk' en in het verlengde daarvan naar de fraudebestrijding. Dit heeft effect gehad op het gemeentelijk beleid ten aanzien van de bijstand. De gemeentelijke aandacht is verschoven van zorg voor efficiënte uitvoering van de Abw naar reïntegratie.

Een wethouder van sociale zaken kan in de huidige politieke cultuur alleen goede sier maken als zij of hij kan aantonen dat het aantal bijstandsontvangers terugloopt en zeker als zij aan het werk zijn gegaan. Deze cultuur is belangrijk, niet de financiële prikkel.

Ondanks het feit dat de Raad van mening is dat een financiële prikkel door budgettering van de bijstand niet 'het middel' is voor effectief uitstroombesluit, is hij wel van mening dat het arbeidsmarktbeleid door de koppeling tussen werk en inkomen efficiënter en effectiever kan worden dan in de huidige situatie. Met andere woorden, ondanks het feit

dat de Raad niet alle assumpties ondersteunt die ten grondslag liggen aan het FWI, is hij van mening dat het FWI een positieve bijdrage kan leveren aan uitstroom uit de bijstand en aan instroom in werk.

4.3

De werking van het FWI; de sluis tussen het inkomens- en het werkdeel

De sluis tussen het inkomensdeel en het werkdeel betekent dat besparingen in het inkomensdeel uitgegeven kunnen worden in het werkdeel van het FWI. Door het realiseren van besparingen op de bijstandslasten komen gelden beschikbaar voor activering en reïntegratie waardoor een 'vliegwieleffect' ontstaat. Meer geld voor activering kan leiden tot een nog grotere besparing in het inkomensdeel. Gemeenten dienen besparingen die zij in een uitkeringsjaar realiseren op het inkomensdeel gedurende het jaar daaropvolgend in te zetten voor het werkdeel. De wisselwerking tussen werk en inkomen is eenzijdig. Besparingen in het werkdeel - overschotten op de toegekende Wiw-middelen - mogen niet ten goede komen aan het inkomensdeel. In het wetsvoorstel staat hierover het volgende. "Dit zou immers de activerende werking van het FWI weer teniet doen". Besparingen in het werkdeel mogen in het jaar na het uitkeringsjaar binnen het werkdeel worden uitgegeven.

Alvorens nader in te gaan op de werking van het model wordt kort de huidige arbeidsmarktsituatie beschouwd, om te zien of het ontwikkelen van een nieuw model voor budgettering van de bijstand, nog de moeite loont. Op grond van het aantal bijstandsgerechtigden blijkt dat er nog voldoende 'werk aan de winkel is'. Ondanks een sterke afname van het aantal huishoudens met bijstand door toenemende werkgelegenheid, namelijk van 489.200 in 1995 tot 365.000 op 31 december 1999, is het aantal bijstandsgerechtigden nog groot genoeg om het uitstroombeleid te bevorderen. Zowel de categorie 'potentiële uitstroom' uit de bijstand - dit betreft éénderde van het totaal aantal bijstandsgerechtigden en zijn de personen die zonder enige belemmeringen de arbeidsmarkt kunnen betreden -, als de jaarlijkse instroom in de bijstand - in 1998 nog 138.900 huishoudens - zijn aanzienlijk.[\[4\]](#)

Tevens kunnen bijstandsgerechtigden die nu niet in de categorie 'potentiële uitstroom' zijn opgenomen, zoals alleenstaande ouders en mensen met ontheffingen op individuele gronden, op enig moment weer aan het werk willen en kunnen. Kortom, reden en bijstandsgerechtigden genoeg voor het ontwikkelen van een effectief uitstroombeleid.

In de startfase van het FWI zal het werkdeel bestaan uit de Wiw, inclusief de Rea (Reïntegratie van arbeidsgehandicapten) en de zogenoemde sluitende aanpak (instrumenten om nieuwe werklozen binnen een jaar aan het werk te helpen). "De Wiw heeft tot doel langdurig werklozen, arbeidsgehandicapten, uitkeringsgerechtigden en werkloze jongeren tot 23 jaar te stimuleren aan activiteiten deel te nemen die toetreding tot het arbeidsproces bevorderen en sociale uitsluiting voorkomen".[\[5\]](#)

Met de Wiw beschikken de gemeenten dus over instrumenten en financiële middelen (in het gemeentelijke Werkfonds) voor de invulling van de gemeentelijke zorgplicht voor reïntegratie.

Als een gemeente geld overhoudt omdat minder Wiw-dienstbetrekkingen dan gepland zijn gerealiseerd, dient zij dit geld uit te geven aan scholing en activering (in het volgende jaar). Op termijn dient, volgens het ministerie van SZW, ontschotting en stroomlijning van het werkfonds tot stand te komen. Zodra de plannen uit de SUWI van kracht zijn, en een andere wijze van sturing op gemeentelijke reïntegratiemiddelen in het Wiw-budget operationeel is, kan het scholings- en activeringsbudget ontschot worden. Deze ontschotting dient ook te gaan gelden voor arbeidsgehandicapten en de middelen voor de sluitende aanpak. Tussen de Wiw en de WSW (Wet Sociale Werkvoorziening; werkgelegenheid voor personen die door een lichamelijke of verstandelijke beperking aangepaste arbeidsomstandigheden behoeven) bestaat in de praktijk reeds ontschotting. Gemeenten kunnen onderbesteding op bijvoorbeeld de Wiw in het jaar daarop (t+1) ook inzetten voor de WSW.

Het voorstel tot het overhevelen van middelen uit het inkomensdeel voor het werkdeel ter bevordering van de activeringsdoelstelling wordt door de Raad onderschreven. Als een gemeente in verhouding met andere gemeenten (ofwel in verhouding met haar score op de objectieve factoren) een goed uitstroombesluit uit de bijstand heeft, kan ze geld dat ze bespaart uitgeven voor reïntegratie.

In het voorliggende wetsvoorstel zijn gemeenten echter verplicht het 'verdiende' geld in het jaar eropvolgend aan het uitkeringsjaar uit te geven. Dit betekent dat wanneer een gemeente in 2001 geld bespaart op de bijstand, en in mei 2002 haar balans heeft opgemaakt, er nog maar ruim een half jaar rest om de overgebleven gelden in het Werkfonds uit te geven. In het huidige voorstel is reservering van deze gelden niet mogelijk. Het is zelfs mogelijk dat een gemeente zowel in het werk- als in het inkomensdeel geld overhoudt, beide dienen dan in het eropvolgende jaar aan het werkdeel te worden besteed. Deze korte periode vormt volgens de Raad een desincentive voor zorgvuldig beleid. Gemeenten kunnen wellicht anticiperen op toekomstige overschotten en hiermee rekening houden bij het ontwikkelen van het activeringsbeleid. De Raad is desondanks van mening dat de periode tussen het vaststellen van het overschot en het uitgeven ervan tekort is. Deze tijdsspanne dient te worden uitgebreid.

De Raad pleit ook voor meer flexibiliteit en beleidsvrijheid bij het toepassen van middelen in het Werkfonds. Eén groot fonds zonder geormerkte middelen krijgt de voorkeur. Nu nog staan er schotten tussen Wiw, Rea en sluitende aanpak, waarbij de laatste twee nog apart zijn geormerkt. Voor de toekomst wordt door de Raad zowel ontschotting binnen het werkfonds als toevoeging van andere activeringsinstrumenten (bijvoorbeeld de WSW) aan het werkfonds, bepleit. Pas als dit gebeurt kan echt beleid op maat worden aangeboden.

In het wetsvoorstel is de deur voor wat betreft het uitgeven van reserves aan andere middelen dan de middelen die nu in het werkdeel zijn geplaatst, op een kier gezet. Artikel 7, lid 2; “bij Amvb kan worden bepaald, dat het restant van de uitkering (budget), ..., geheel of ten dele wordt aangewend voor bij de Amvb aan te wijzen andere doeleinden dan de financiering van activiteiten i.h.k.v. de Wiw”. De Raad ziet deze deur graag open gaan. Het uitbreiden van de mogelijkheden om gelden uit te geven wordt ondersteund. Deze uitbreiding dient zowel de tijdsspanne als de bestedingsruimte te betreffen. De bestedingsruimte dient activiteiten te betreffen die bij de doelstelling van het FWI passen. Volgens de Raad past hierin ook het uitbreiden van mogelijkheden voor kinderopvang. Andere voorbeelden zijn taalopleidingen en tijdige opvang van migranten. Allochtonen komen frequenter en later in een ziekteproces bij de Riaggs terecht dan autochtonen.^[6] Taalopleidingen en inburgeringscursussen kunnen niet alleen het beroep op hulpverlening verkleinen, maar tegelijkertijd de kans op werk en daarmee op uitstroom uit de bijstand te vergroten. Alhoewel deze activiteiten misschien niet direct van invloed zijn op uitstroom uit de bijstand, acht de Raad het van belang dat ook activiteiten die indirect tot werk kunnen leiden, worden toegelaten in het werkdeel.

4.4

Objectief verdeelmodel

De verdeelsystematiek betreft de verdeling van het 25%-aandeel in het FWI tussen de gemeenten. Het uitgangspunt van de nieuwe systematiek in het wetsvoorstel is dat gemeenten die hun uitkeringsbeleid effectief uitvoeren worden beloond en gemeenten die beneden het gemiddelde presteren gestimuleerd worden het beter te gaan doen.

De huidige verdeling op basis van historische kosten voldoet niet aan het bovenstaande. Gemeenten met in voorgaande jaren (vertraging 3 jaar) minder effectief beleid krijgen in het huidige stelsel meer geld. Bovendien wordt met een historisch model onvoldoende rekening gehouden met de dynamiek van bijstandsuitgaven als gevolg van factoren buiten de gemeentelijke invloedssfeer.

Deze nadelen doen zich in theorie niet voor bij een verdeling op basis van objectieve factoren. Objectieve factoren verklaren de bijstandsnood in gemeenten en zijn niet of nauwelijks door gemeenten te beïnvloeden.

De Raad wil vooropstellen dat bij de keuze tussen een objectief model of een model gebaseerd op historische kosten een objectief model in principe de voorkeur verdient.

In de adviesaanvraag staat over het ontwikkelde objectieve verdeelmodel het volgende. “Door deze econometrische studie is een 18-tal objectieve factoren geselecteerd, die een goede benadering van de bijstandsuitgaven van gemeenten geven. Als een gemeente hogere of lagere bijstandsuitgaven heeft dan die welke overeenkomen met de benadering via objectieve factoren, dan is dat in belangrijke mate het gevolg van het gevoerde gemeentelijke beleid”. De Raad is van mening dat het onverklaarde verschil van 12%

enerzijds het gevolg kan zijn van de bestaande mogelijkheden van een gemeente om het aantal bijstandsontvangers te beïnvloeden via fraudebestrijding en reïntegratieprojecten en anderzijds door niet in het model opgenomen externe factoren. De Raad vindt een verschil vanwege de gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden logisch en acceptabel. Een verschil door niet opgenomen externe factoren dient te worden geëlimineerd.

Om te beoordelen of deze ‘onverklaarde variantie’ in aanzienlijke mate kan worden toegeschreven aan het gemeentelijk bijstandsbeleid, is volgens de Raad nader onderzoek wenselijk. Dit onderzoek zou volgens de Raad gericht moeten zijn op mogelijke regionale factoren die het bijstandsniveau beïnvloeden, op de ‘uitschieters’, op gemeenten met grote fluctuaties in herverdeeleffecten en op differentiatie naar gemeentegrootte.

De Raad acht onderzoek naar fluctuaties in de verschillen tussen berekeningen op grond van het objectieve model en de werkelijke uitgaven van belang. In de uitkomsten zijn nu gemeenten te zien die van jaar op jaar van plus naar min gaan en andersom, met andere woorden er zijn gemeenten die in het ene jaar meer uitgeven en in het andere jaar minder dan modelmatig is voorspeld. Eventuele wijzigingen in het lokaal bijstandsbeleid zijn hiervoor waarschijnlijk geen verklaring. Daarom is nader onderzoek naar de stabiliteit van het model gewenst.

Het voorstel voor onderzoek naar de mogelijkheid om grote en kleine gemeenten te onderscheiden acht de Raad zinvol. Een belangrijke vraag hierbij is of de kracht van het model voor de kleine gemeenten dan groot genoeg is. Voor grote gemeenten is het ontwikkelen van een goed model relatief eenvoudiger omdat gemeentespecifieke en toevalsfactoren in deze gemeenten eerder worden ‘uitgemiddeld’.

Bij alle veranderingen in het model dient rekening te worden gehouden met ‘gebruikersvriendelijkheid’. Het model is behoorlijk gecompliceerd. De Raad is van mening dat een verbetering van het model in de zin van een betere schatting - op statistisch niveau namelijk dat de schattingen zo weinig mogelijk afwijken van de werkelijke uitgaven - moet worden afgezet tegen de doorzichtigheid van het model.

4.5

Het macrobudget

Bij aanvang van het FWI in 2001 wordt 25% van de macro-uitgaven voor bijstand, IOAW en IOAZ gebudgetteerd en wordt de overige 75% via het declaratiesysteem bekostigd. In de huidige situatie komt 10% van de bijstand voor rekening van de gemeente.

Het gebudgetteerde, 25% gemeentelijk aandeel, wordt in het FWI gestort en niet via het gemeentefonds geleid. Een argument hiervoor is dat, wanneer de 25% in het gemeentefonds wordt ondergebracht - zoals het 10%-aandeel in de huidige situatie -, dit leidt tot een onevenwichtige opbouw van het gemeentefonds. Bovendien past een doelgebonden uitkering met een financiële begrenzing van de risico's voor individuele

gemeenten niet in het algemene karakter van het gemeentefonds. Die huidige 10% dient derhalve uit het gemeentefonds te worden gelicht. Dit wordt gedaan op grond van de raming van het CPB van de totale uitgaven. In de berekeningen voor 2001 betekent dit 10% van f 9,5 miljard.^[7] De Raad is van mening dat de uitname uit het gemeentefonds redelijk in de pas loopt met de uitkeringslasten.

De bedragen voor 2001 zien er volgens de raming - op basis van CPB gegevens - als volgt uit:

FWI	2001 (in miljarden guldens)
Abw, IOAW, IOAZ (25% van 9,5)	2,4
Gemeentelijk werkfonds	<u>2,0</u>
Totaal	4,4

Het macrobudget wordt voorafgaande aan het uitkeringsjaar vastgesteld en daarna alleen aangepast indien naderhand blijkt dat dit bedrag te laag was. Als de feitelijke uitgavenontwikkeling lager uitkomt dan het geraamde macrobudget, zal dit budget niet neerwaarts worden aangepast. Als de uitgaven hoger uitkomen dan de geraamde uitgaven, wordt deze verhoging geheel door het Rijk gecompenseerd, door middel van een verhoging van het macrobudget. De Raad ondersteunt het voornemen van het Rijk de verantwoordelijkheid te nemen voor de ramingen van het macrobudget. De collectiviteit van de gemeenten loopt in het FWI bij de bepaling van het macrobudget geen financieel risico.

De Raad vindt het terecht dat de realisatie van de in het Regeerakkoord ingeboekte taakstelling voor de Abw (oplopend van f 250 miljoen in 2000 tot f 500 miljoen structureel vanaf 2002) niet is gekoppeld aan de invoering van het FWI. Gemeenten lopen dus hierdoor geen extra financieel risico.

4.6

Herverdeeeffecten en gemeentelijke financiële risico's

De volgende drie soorten herverdeeeffecten treden op bij de invoering van het FWI. Ten eerste zal de uitname uit het gemeentefonds niet exact aansluiten bij de feitelijke uitgaven van de 10% bijstand ten laste van de gemeenten. Ten tweede zal de verdeling op historische kosten niet geheel per gemeente aansluiten bij de uitname uit het gemeentefonds. Ten derde zal een verdeling op basis van een objectief model weer verschillen van die op basis van de historisch kosten. Het is logisch dat het invoeren van een objectief model leidt tot een herverdeeeffect.

Het objectieve verdeelmodel wordt gefaseerd ingevoerd:

in 2001: 25% budgettering via historische kosten met als basisjaar 1998;

in 2002: 12,5% budgettering via historische kosten met als basisjaar 1999 + 12,5% via het objectieve verdeelmodel;

in 2003: 25% budgettering via het objectieve verdeelmodel.

Door de toewijzing van het macrobudget loopt de collectiviteit van de gemeenten geen financieel risico. In relatie met het macrobudget geldt dat wanneer er macro een nadeel is of wanneer het precies uitkomt, (deze situaties zijn in de praktijk voor gemeenten hetzelfde) de ene helft van de gemeenten een nadeel heeft en de andere helft een voordeel. Als er macro echter een groot voordeel is (raming is een stuk hoger dan de feitelijke uitgaven), zullen weinig of geen gemeenten nog een nadeel hebben, laat staan tegen de ondergrens aanlopen. Vervolgens geldt dat ook wanneer de economie in een recessie terechtkomt, de gemeenten als collectiviteit geen risico lopen. De verantwoordelijke voor de macroraming en de opwaartse aanpassing blijft het ministerie van SZW.

Het risico voor de individuele gemeente op een financieel nadeel ten opzichte van de huidige situatie kan deels worden beperkt door een actiever uitstroombesluit. Daarnaast stelt het ministerie van SZW een ondergrens voor het maximale risico voor individuele gemeenten voor, van 15% van het gebudgetteerde deel of f 15,- per inwoner, waarbij het laagste bedrag geldt. In een gemeente met relatief veel bijstandsonvangers zal de grens van f 15,- per inwoner maatgevend zijn en in een gemeente met relatief weinig bijstandsonvangers de 15% van het gebudgetteerde deel. Als een gemeente deze grens overschrijdt wordt het meerdere door het Rijk vergoed.

De Raad onderkent dat diverse gemeenten per saldo een nadeel zullen ondervinden. De ondergrens is echter van dien aard dat het risico toch als beperkt kan worden beschouwd en daarmee aanvaardbaar is.

Aan de bovenkant is geen grens gesteld zodat gemeenten voordelen (ook als zij groot zijn) mogen behouden. Dit voordeel dient te worden aangewend in de werksfeer. Als een gemeente een nadeel heeft binnen bovengenoemde bandbreedte, dient zij dit volgens het wetsvoorstel uit haar eigen middelen te compenseren. Hiermee is de werking van het systeem niet spiegelbeeldig. De Raad stelt echter voor een gemeente met een nadeel in enig jaar de kans te geven dit nadeel, als die gemeente in het volgende jaar een voordeel heeft, binnen het FWI te compenseren. Dit is een praktische oplossing voor de gemeenten met fluctuerende herverdeeleeffecten die mogelijk worden veroorzaakt door de instabiliteit van het objectieve verdeelmodel.

Het ministerie van SZW stelt voor het gemeentelijk aandeel in zowel Abw-uitgaven als inkomsten - dus ook terugvordering en verhaal - op 25% te zetten. In het wetsvoorstel staat hierover het volgende: "daarmee wordt voor wat betreft de terugvorderingen een vergelijkbare financiële prikkel gerealiseerd als met de thans bestaande debiteurenregeling". De Raad is van mening dat éénzelfde prikkel voor inkomsten en uitgaven wenselijk is. Ook vindt hij, gezien de niet zo elegante toewijzing van de drempelbedragen in het verleden een nieuwe verdeling geen slecht idee. Hij is evenwel van

mening dat het voorstel dusdanig afwijkt van de huidige situatie, dat niet kan worden gesproken van een “vergelijkbare prikkel”.

Terzijde:

er zijn meerdere veranderingen van verdeling van gelden in het gemeentefonds op korte termijn te voorzien. Een voorbeeld hiervan is de verwachte invoering van het BTW-compensatiefonds in 2002. Omdat cumulatie van herverdeeffecten voor individuele gemeenten problemen kan gaan opleveren, dient het Rijk hiermee rekening te houden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is coördinerend bewindspersoon op het terrein van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Daarom wordt een afschrift van dit advies ook aan deze minister aangeboden. Voor een beschouwing over deze materie wordt verwezen naar het jaarrapport van de Raad van maart 2000 dat binnenkort verschijnt.

4.7

Budgettering van de bijstand in de toekomst

Het invoeren van budgettering van de bijstand is met het FWI een feit. De vraag is of hierdoor in de toekomst grotere risico's voor gemeenten te voorzien zijn. Immers, een uitbreiding van een bestaand model van budgettering zal minder discussie opleveren dan het instellen hiervan. De Raad is van mening dat bij een eventuele uitbreiding van het gebudgetteerde deel van de bijstand vanwege het vergroten van de financiële risico's voor gemeenten voorzichtigheid is geboden.

De Raad adviseert na bijvoorbeeld drie jaar het FWI te evalueren. Hierbij dienen de volgende zaken aan de orde te komen: - voldoet het FWI aan de doelstelling (hogere uitstroom uit de bijstand), met andere woorden is er beleidsvrijheid en ontschotting genoeg voor een effectievere uitstroom, - zijn er probleemgevallen (gemeenten die stelselmatig hoger uitkomen dan geraamd), en op basis van bovenstaande vragen - dient het model te worden aangepast?

5.

Conclusie

De Raad hecht weinig geloof aan het vergroten van de financiële risico's om gemeenten meer in de richting van een goed uitstroombesleid te krijgen. Daarvoor is meer ontschotting en beleidsvrijheid belangrijker. De cultuur in de samenleving is immers al om mensen aan het werk te krijgen. De beleidsmatige koppeling tussen werk en inkomen en de financiële koppeling tussen beide geldstromen, acht de Raad wel een zinvolle uitbreiding van het instrumentarium van gemeenten voor arbeidsmarktbeleid.

Het wetvoorstel voor budgettering van de bijstand bevat geen risico voor de collectiviteit van de gemeenten en een beperkt risico voor individuele gemeenten. De Raad acht nader onderzoek naar het objectieve model - met name naar de 'uitschieters' en de fluctuerende

gemeenten - van belang. Verder vraagt de Raad meer tijd en bestedingsruimte voor de gelden die gemeenten niet hebben besteed.

Tevens is de Raad van mening dat een uitgebreide evaluatie van het model na een aantal jaren van groot belang is. Het functioneren van het FWI, met name de vraag of het model heeft bijgedragen aan de doelstelling van het Fonds, en de werking van het objectieve verdeelmodel in de praktijk, dienen hierbij aan de orde te komen. Deze evaluatie is ook van belang met het oog op mogelijke uitbreiding van de budgettering van de bijstand in de toekomst.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A. van den Berg, voorzitter

M. P. H. van Haeften, secretaris

cc: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

[1] Abw - Algemene bijstandswet, IOAW - Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, IOAZ - Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

[2] Zie adviesaanvraag van de minister van SZW van 17 mei 1999 en het advies van de Rfv aan de minister van SZW over het toeslagenbudget van 27 mei 1999 (Rfv/08.22/002.007).

[3] Regeerakkoord 1998 Kamerstuk 26024-nr 10.

[4] Ministerie van SZW, februari 2000. 'Lijnen naar de toekomst; Evaluatie Algemene bijstandswet 1996-1999', tabel 23, p. 155.

[5] Rijksbegroting ministerie SZW, 2000.

[6] 'Malen in molenland'. C. Janssen, 11-03-2000, in: *Volkscrant Magazine*.

[7] In het wetsvoorstel wordt nog gesproken over *f* 0.95 miljard. Het is inmiddels duidelijk dat dit bedrag, gezien de afname van het aantal bijstandsgerechtigden - ca. 365.000 op 31 december 1999 - aanzienlijk lager zal uitvallen.