

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
de staatssecretaris van Financiën

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Geen	FO2000/U69450	Rfv/55805-007	26 juni 2000
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	
S. Vroonhof		070-4267217	
Onderwerp			
Advies Uitlichting FWI			

Geachte heren De Vries en Bos,

1.
Inleiding

U hebt de Raad voor de financiële verhoudingen advies gevraagd over de wijze van uitlichting uit het gemeentefonds ten behoeve van het Fonds voor Werk en Inkomen (FWI).^[1] Over de instelling van het FWI heeft de Raad reeds advies uitgebracht.^[2] In genoemd advies is over de wijze van uitlichting uit het gemeentefonds niets opgemerkt. De Raad was wel tevreden dat het uit te lichten bedrag bepaald zou worden op basis van de feitelijke uitkeringen.

In de meicirculaire 2000 heeft u uw voorstel voor de uitlichting uit het gemeentefonds opgenomen en aangegeven dat de Raad nog om advies zou worden gevraagd.^[3] In de septembercirculaire zal de definitieve regeling worden opgenomen. De Raad vraagt zich daarbij wel af, waarom het niet mogelijk is geweest enkele weken eerder het advies te vragen, zodat u in de meicirculaire direct het definitieve standpunt had kunnen opnemen.

2.
Samenvatting

U hebt de Raad voor de financiële verhoudingen advies gevraagd over de wijze van uitname uit het gemeentefonds ten behoeve van het Fonds voor Werk en Inkomen.

De Raad is het met uw voorstel eens de uitname volledig via de maatstaf bijstandsontvangers te regelen en niet gedeeltelijk via de maatstaf lage inkomens. De Raad baseert zijn oordeel op het feit dat:

- dit minder herverdeeleffecten in 2001 tot gevolg heeft;

- *in het cluster sociale dienst/bijstand de bijzondere bijstand blijft zitten en de Raad veronderstelt dat het huidige gewicht van de maatstaf aantal lage inkomens in het cluster hiervoor zeker nodig is;*
- *twijfel bestaat over de juiste dynamiek van de maatstaf bijstandsgerechtigden.*

De Raad dringt er tevens bij u op aan zo spoedig mogelijk de clusters sociale dienst/bijstand en zorg te herijken.

3.

Uw overwegingen bij de uitname in de adviesaanvraag

De uitname uit het gemeentefonds is het bedrag dat overeenkomt met het 10%-aandeel in de uitkeringslasten van de algemene bijstand, de IOAW- en de IOAZ-uitkeringen. Voorlopig bedraagt de raming hiervan f 860 mln.[\[4\]](#)

Bij de verdeling van dit bedrag noemt u twee opties denkbaar:

- optie 1: 90% verdelen via de maatstaf 'bijstandsontvangers' en 10% via de maatstaf 'huishoudens met laag inkomen';
- optie 2: 100% verdelen via de maatstaf 'bijstandsontvangers'.

Bij de keuze tussen beide opties noemt u vier overwegingen.

- De huidige verdeling geschiedt met de maatstaven 'bijstandsontvangers' (90%) en 'huishoudens met laag inkomen' (10%). De maatstaf 'bijstandsontvangers' is kostengeoriënteerd, maar leidt tevens tot een desincentive. De maatstaf 'huishoudens met laag inkomen' beperkt die desincentive. De huidige verdeling is een bestuurlijke keuze.
- Bij de vermindering van gewichten moet ook gekeken worden naar de achterblijvende delen van het cluster sociale dienst/bijstand, met name naar de bijzondere bijstand.
- Het aantal bijstandsontvangers is in de afgelopen jaren sterk afgenomen.
- Het budget FWI zal in 2001 verdeeld worden op basis van de historische kostenaandelen van de gemeenten met als peiljaar 1998. Het kostenaandeel hangt nauw samen met het aandeel dat een gemeente met haar aantal bijstandsontvangers heeft van het landelijk totaal.

Voor de uitname uit het gemeentefonds worden de aantallen bijstandsontvangers per ultimo 2000 gehanteerd. De dynamiek in aantallen over de periode 1998 tot ultimo 2000 is waarschijnlijk niet zodanig verschillend per gemeente dat daaruit een wezenlijk andere verdeling voort vloeit. In belangrijke mate zal daarom gelden: er vloeit via de specifieke uitkering volgens de te gebruiken verdeelmethodiek een bedrag toe aan een gemeente dat overeenkomt met een uitname op basis van 100% via de maatstaf bijstandsontvangers.

Gelet op de genoemde overwegingen kiest u voor optie 2, want:

- de maatstaf 'bijstandsontvangers' is het meest kostengeriënteerd;
- de desincentive wordt maximaal teruggebracht.

Uit de meicirculaire 2000 blijkt overigens dat ook bij een uitname op basis van 100% via de maatstaf bijstandsontvangers (optie 2) er nog voor *f* 226 mln via deze maatstaf zal worden verdeeld.^[5] Als optie 1 wordt gekozen, zal er in 2001 *f* 86 mln meer worden verdeeld via de maatstaf bijstandsontvangers, dus in totaal ongeveer *f* 312 mln. De Raad concludeert dat in beide opties de maatstaf bijstandsontvangers niet verdwijnt.

4.

Overwegingen van de Raad

4.1

Spiegelbeeldigheid relativeren

Gewoonlijk is er geen discussie dat de uitlichting uit het gemeentefonds spiegelbeeldig zal moeten zijn aan de wijze van verdeling toen het bewuste budget in het fonds werd opgenomen. Daarmee blijft immers normaal gesproken de aansluiting met het aan de verdeling ten grondslag liggende ijkpunt zo goed mogelijk gehandhaafd. In dit geval is het echter niet mogelijk zonder meer het principe van spiegelbeeldigheid toe te passen.

Nog los van het feit dat al niet gesproken kan worden van een bepaald moment van storting in het gemeentefonds is de wijze van verdeling van de bijstand in het gemeentefonds vanaf 1997 niet eenduidig te interpreteren. Het oorspronkelijke ijkpunt van het cluster sociale dienst/bijstand kent drie onderdelen, namelijk voor^[6]

- reguliere uitkeringslasten (als verdeelmaatstaf alleen bijstandsgerechtigden!);
- apparaatskosten;
- bijzondere bijstand.

Bij de omzetting van het ijkpunt in verdeelmaatstaven is om politiek-bestuurlijke overwegingen het gewicht van de maatstaf bijstandsgerechtigden met 10% verlaagd ten gunste van een nieuwe maatstaf laag inkomen. Deze omzetting had betrekking op het totaal van de reguliere uitkeringslasten en de bijzondere bijstand, maar niet op elk deel afzonderlijk.^[7] Het is daarom niet correct te stellen dat beide delen ook afzonderlijk op de verhouding 90-10 zijn gezet. Nu wordt alleen het gemeentelijk aandeel voor de reguliere uitkeringslasten uit het gemeentefonds gehaald en het tweede deel, de bijzondere bijstand, blijft in het gemeentefonds achter. Het principe van spiegelbeeldigheid is daardoor niet goed toepasbaar en de verhouding 90-10 is dus voor het uit te lichten deel niet automatisch de aangewezen variant. De wijze van uitlichting voor de reguliere bijstandslasten moet dan ook in samenhang worden gezien met het achterblijvende deel van de bijzondere bijstand. In paragraaf 4.2 neemt de Raad dit mee in zijn overwegingen.

4.2

Enkele overwegingen

Nu is aangetoond dat het niet mogelijk is via bijvoorbeeld het principe van spiegelbeeldigheid tot een eenduidige wijze van uitname te komen, dienen andere kwalitatieve overwegingen in de beschouwing te worden betrokken. De keuze voor de ene of de andere optie uit uw adviesaanvraag (dus 90-10 of 100-0) heeft voor de individuele gemeenten gevolgen voor hun uitkering, afhankelijk van de lokale verhouding van aantal bijstandsontvangers versus laag inkomen. De Raad ziet de volgende relevante aspecten.

Verdeling FWI-budget

Het FWI-budget zal worden verdeeld op basis van het historische aantal reguliere bijstandsgerechtigden. Er verandert voor de gemeenten het minst als de uitlichting uit het gemeentefonds ook volledig op basis van het aantal reguliere bijstandsgerechtigden wordt gedaan. Immers, uitlichting uit het gemeentefonds en instelling FWI vinden dan op dezelfde basis plaats. Het ligt voor de hand dat 100-0 in 2001 minder herverdeeffecten met zich zal brengen.

Bijzondere bijstand

In het cluster bijstand blijft na de uitlichting voor de algemene bijstand naast de uitvoeringskosten alleen de bijzondere bijstand over. Het is zonder onderzoek niet met zekerheid aan te geven welke maatstaven, en in welke onderlinge verhouding, aansluiten bij de gemeentelijke kosten. Toch denkt de Raad dat bijzondere bijstand meer met het aantal ouderen en het aantal lage inkomens samenhangt en minder met het aantal periodieke bijstandsontvangers. De Raad veronderstelt dat het huidige gewicht van de maatstaf lage inkomens zeker nodig is voor een kostengeoriënteerde verdeling van de bijzondere bijstand. Geen verlaging van het huidige gewicht van de maatstaf lage inkomens kan worden geregeld door nu voor de uitname voor de reguliere bijstand te kiezen voor 100-0.

Maatstaf bijstandsgerechtigden

De Raad heeft in zijn advies over de integratie in het verdeelstelsel van het Fonds Sociale Vernieuwing (FSV) al opgemerkt dat de daling van het aantal algemene bijstandsontvangers voor de dynamiek in de verdeling tot gevolg zou moeten hebben dat het belang van de maatstaf bijstandsontvangers niet zou mogen toenemen.^[8] Daarnaast komt steeds meer in discussie de vraag of het aantal bijstandsontvangers als verdeelmaatstaf in het gemeentefonds niet zou moeten verdwijnen vanwege een (al of niet terechte) negatieve prikkel voor gemeenten het aantal bijstandsontvangers terug te dringen. In de adviesaanvraag refereert u ook aan dit aspect. Ook indien prikkelwerking in het gemeentefonds niet acceptabel wordt geacht en kostenoriëntatie meer maatgevend zou moeten zijn (vergelijk het advies van de Raad over het Fonds voor Werk en Inkomen^[9]) vindt de Raad twijfel over de juiste dynamiek van de maatstaf bijstandsontvangers gerechtvaardigd. Regelmatig krijgt de Raad signalen dat bij een daling van het aantal bijstandsontvangers de algemene uitkering sneller daalt dan de gemeentelijke uitgaven door de overcompensatie van de maatstaf in het gemeentefonds. Bij een uitname volgens

optie 1, dus 90-10, zal voor het gemeentefonds en het FWI tezamen de overcompensatie nog toenemen. Zoals gezegd, vindt de Raad dit geen goede zaak.

Conclusie

De Raad concludeert dat de uitname uit het gemeentefonds voor het Fonds Werk en Inkomen het beste volledig via verlaging van het gewicht van de maatstaf bijstandsontvangers kan plaatsvinden.

4.3

Spoedig ijking clusters

In zijn advies over het POR 2000 (Periodieke OnderhoudsRapport) accepteerde de Raad uw visie dat in afwachting van de uitsplitsing van het verzamelcluster en het stapsgewijs invoeren van het nieuwe verdeelmodel er geen aanleiding was extra clustergericht onderzoek te verrichten.[\[10\]](#) De uitsplitsing van het verzamelcluster zal vanaf 2001 zijn beslag krijgen, zodat aan deze randvoorwaarde is voldaan. In zijn advies over de aanpassing van het verdeelstelsel gemeentefonds van oktober 1999 merkte de Raad op niet uit te sluiten dat het cluster zorg toch binnen afzienbare tijd zou moeten worden onderzocht.[\[11\]](#) Ook het cluster sociale dienst/bijstand noemde de Raad daarbij.

De Raad ziet nu inmiddels alle aanleiding bij u aan te dringen op een spoedige ijking van de clusters sociale dienst/bijstand en zorg. Deze twee clusters zijn afkomstig uit de eerste tranche van de herziening van het verdeelstelsel en in eerste instantie gebaseerd op de rekening 1992. Daarna zijn er nog veel aanpassingen geweest, zoals het toevoegen van de WVG, de extra toevoegingen voor de bijzondere bijstand, onderwijshuisvesting, kinderopvang enz. en dan nu de uitlichting van de gewone bijstand. In de adviesaanvraag over de Decentralisatie middelen voor sociaal vervoer stelt u samen met de minister van SZW dat u het cluster zorg wilt gaan evalueren.[\[12\]](#) De Raad dringt bij u aan op grote spoed voor niet alleen het cluster zorg, maar zeker ook voor het 'uitgeklede' cluster sociale dienst/bijstand. In het onderzoek kan tevens worden meegenomen wat de gevolgen zijn van het eventueel uit het verdeelstelsel halen van de maatstaf bijstandsontvangers. Zonder onderzoek is een dermate ingrijpende wijziging immers niet verantwoord. Het is zelfs voorstelbaar dat beide clusters kunnen worden samengevoegd, mits aan de voorwaarden daartoe zoals overeenkomstige kostendrijvers wordt voldaan. Ook dit zou in het onderzoek kunnen worden meegenomen.

Eigenlijk zou de Raad de verdeling op basis van het nieuwe ijkpunt gelijktijdig met de uitname voor het FWI willen zien plaatsvinden. De Raad accepteert dat dit praktisch niet kan, maar door het onderzoek voortvarend en verantwoord aan te pakken, zou een nieuwe verdeling toch reeds met ingang van 2002 aan de orde kunnen zijn.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

de heer M.P.H. van Haften, secretaris

[1] Adviesaanvraag van de minister van BZK mede namens de staatssecretaris van Financiën van 25 mei 2000, kenmerk FO2000/U69450. Dit onderwerp staat in het werkprogramma voor 2000 van de Raad.

[2] Advies Fonds voor Werk en Inkomen; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv/55808-022 van 21 maart 2000.

[3] Meicirculaire 2000 van het gemeentefonds van 26 mei 2000, kenmerk FO2000/U71946.

[4] Uit de 'Evaluatie normeringsmethode Gemeentefonds en Provinciefonds' uit februari 1998 is gebleken dat de normeringsmethode voor de compensatie voor ontwikkelingen in de gemeentelijke bijstandsuitgaven redelijk heeft voldaan (par. 4.4). De Raad vindt het dan ook verantwoord dat het bedrag dat uit het gemeentefonds wordt gehaald overeenkomt met het feitelijke 10%-aandeel van de gemeenten.

[5] $541,57 \times 356.000 \times 1,172 = f\ 226\ \text{mln}$;

(bedrag per eenheid volgens bijlage 3, cluster sociale dienst/bijstand) \times (aantal bijstandsontvangers volgens bijlage 4, tabel 1, kolom 2001) \times (uitkeringsfactor volgens bijlage 2, tabel 3).

[6] Structuur gerecht, ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84, par. 4.2; Cebeon/VB-Groep, 10 september 1993.

[7] Zie voor een duidelijke toelichting het Handboek Financiële verhoudingen, C3.1; VNG uitgeverij.

[8] Advies Aanpassing verdeelstelsel gemeentefonds; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv/55815C-018 van 29 oktober 1999.

[9] Advies Fonds voor Werk en Inkomen; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv/55808-022 van 21 maart 2000.

[10] Advies POR 2000 gemeentefonds en provinciefonds; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv/1999055814C-018 van 7 oktober 1999.

[11] Advies Aanpassing verdeelstelsel gemeentefonds; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv/55815C-018 van 29 oktober 1999.

[12] Adviesaanvraag Decentralisatie middelen voor sociaal vervoer aan de Rfv van de minister van SZW mede namens de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën; BZ/IW/2000/30339b van 12 mei 2000.