

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelatie,
De heer mr. K.G. de Vries.
De staatssecretaris van Financiën,
De heer drs. W.J. Bos.

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	FO2002/58233	Rfv2002068853	23 april 2002
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
drs. B.F. Steur	55815D-004	070 – 426 7258	
Onderwerp			
Herschikking clusters Bijstand en Zorg			

Geachte heren De Vries en Bos,

Bij brief van 18 februari 2002 heeft u de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd te adviseren over de mogelijkheden tot de inhoudelijke herschikking van de clusters Sociale dienst/Bijstand en Zorg. De Raad wil in dit advies antwoord geven op de door u gestelde vragen.

1. Inleiding

De mogelijke herschikking is het gevolg van de veranderingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan binnen het Gemeentefonds. Het cluster Sociale dienst/Bijstand is sterk in omvang gedaald door de invoering van het Fonds Werk en Inkomen (FWI) en de daling van het aantal bijstandsgerechtigden. De verandering in het cluster Sociale dienst/Bijstand heeft tot gevolg dat van de onderdelen binnen het cluster (uitkeringslasten, uitvoeringslasten en bijzondere bijstand) het onderdeel uitkeringslasten niet meer bestaat. Het cluster Zorg daarentegen is in omvang verdubbeld door de decentralisaties van de onderwijshuisvesting en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg). Door de inhoudelijke uitbreiding van het cluster Zorg bestaat het cluster uit een omvangrijke lappendeken aan zorg gerelateerde, gemeentelijke taken.

De thans voorliggende adviesaanvraag betreft de herschikking van de huidige twee clusters Sociale dienst/Bijstand en Zorg naar drie nieuwe clusters Educatie, Gezondheid en Bijstand + Werkgelegenheid. De adviesaanvraag is opgebouwd uit de volgende vijf vragen:

- Iserschikking van de clusters Sociale dienst/Bijstand en Zorg noodzakelijk in relatie tot het periodiek onderhoud van het gemeentefonds?
- Is een herschikking van de huidige clusters Sociale dienst/Bijstand en Zorg tot drie nieuwe clusters, namelijk Bijstand + Werkgelegenheid, Educatie en Gezondheid afdoende?
- Zijn alternatieve indelingen denkbaar dan de genoemde indeling in taakgebieden?
- Leidt de herschikking van de clusters Bijstand en Zorg tot nieuw kostenonderzoek?
- Is het voorgestelde tijdpad voor het kostenonderzoek afdoende?

In hoofdstuk 2 volgt de samenvatting van het advies. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de samenstelling van het Gemeentefonds in clusters. In hoofdstuk 4 gaat de Raad in op de noodzaak van de herschikking van de clusters Sociale dienst/Bijstand en Zorg. In hoofdstuk 5 gaat de Raad in op de voorgestelde indeling van de clusters Bijstand + Werkgelegenheid, Educatie en Gezondheid. Tenslotte zal de Raad in hoofdstuk 6 aandacht besteden aan de noodzaak van nieuw kostenonderzoek als gevolg van de herindeling en het voorgestelde tijdpad.

2. Samenvatting

Op basis van de criteria van clusterindeling kan de Raad in grote lijnen instemmen met de voorgestelde herschikking van de clusters Sociale dienst/Bijstand en Zorg naar drie nieuwe clusters. In uw adviesaanvraag stelde u voor deze drie nieuwe clusters als volgt te benoemen: Bijstand + Werkgelegenheid, Educatie en Gezondheid.

De Raad adviseert het onderdeel Maatschappelijke begeleiding en advies niet in het cluster Bijstand + Werkgelegenheid te plaatsen, maar in het cluster Gezondheid, vanwege het omvangrijke aandeel van uitgaven ten gevolge van de WVG. Tevens adviseert de Raad het onderdeel Sociaal-cultureel werk niet in het cluster Bijstand + Werkgelegenheid onder te brengen, maar in het cluster Educatie.

De Raad is van mening dat de naamgeving niet dekkend is voor de inhoud van de desbetreffende clusters. Hij stelt voor de naam van het cluster Bijstand + Werkgelegenheid te veranderen in Werkgelegenheid + Inkomen, en het cluster Gezondheid te veranderen in Maatschappelijke Zorg.

3. Algemene uitkering

3.1 Omvang en indeling

Bij het ontwerpen van een verdeelstelsel dienen de functie van de algemene uitkering en de doelstellingen die met de verdeling worden nagestreefd niet uit het oog te worden verloren. De functie is het bijdragen aan een zelfstandige plaats van de decentrale overheden in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De algemene uitkering dient de gemeenten te voorzien van

voldoende algemene middelen waardoor zij in staat zijn binnen de wettelijke kaders naar eigen inzicht een complex van maatschappelijke doelstellingen en voorzieningen te realiseren. Een belangrijke doelstelling van de verdeling van de algemene uitkering is bij een gelijke belastingdruk het creëren van een gelijk voorzieningencapaciteit voor gemeenten. De algemene uitkering is opgebouwd uit een aantal clusters, die elk een samenhangend taakveld beslaan. Als algemene richtlijn kan worden aangehouden dat voorzieningen tot een cluster worden samengevoegd, die in zekere mate uitwisselbaar zijn en waar dezelfde kostendrijvers werkzaam zijn.

In een eerder advies heeft de Raad gesteld, dat er gezien de behoefte aan een goede verdeling geen harde uitspraken gedaan kunnen worden over de omvang en het aantal clusters. Als het cluster te omvangrijk wordt, kan het inzicht in de werking van de kostendrijvers worden vertroebeld. In dergelijke gevallen kan gedacht worden aan een herschikking van de clusters.^[1] De Raad stelt echter wel dat de omvang van het cluster niet de doorslaggevende factor is.

Indien een bepaalde voorziening qua omvang zeer dominant is en de kosten van die voorziening worden bepaald door specifieke factoren die bij andere voorzieningen niet werkzaam zijn, zijn er gronden aanwezig te kiezen voor een afzonderlijk cluster. Dit principe is destijds toegepast op het cluster Sociale dienst/Bijstand. De Raad is geen voorstander van een uitbreiding van het aantal afzonderlijke clusters. Bij de omvang van een cluster bestaat de afweging tussen enerzijds het kunnen toetsen of de algemene uitkering nog in voldoende mate kostengeoriënteerd is en anderzijds voldoet aan een zekere mate van globaliteit.

De Raad is in het algemeen voorstander van het monitoren van de verdeling op het niveau van de clusters. Op clusterniveau kan worden gezien of gemeenten meer of minder hebben uitgegeven aan een bepaald aandachtsgebied. Daarmee wordt ingezoomd op brede aandachtsvelden en niet op het niveau van afzonderlijke voorzieningen. Monitoring van de verdeling op het niveau van voorzieningen kan het gevaar betekenen dat uiteindelijk de bestedingsvrijheid van gemeenten te veel wordt ingeperkt. De algemene uitkering wordt dan niet veel anders dan een verzameling van specifieke uitkeringen met de daarbij behorende sturingselementen.

3.2

Criteria clusterindeling

In 1992 heeft het *Centrum Beleidsadviseurend Onderzoek BV (Cebeon)* een aantal criteria opgesteld voor de indeling van de algemene uitkering. De Raad wil deze criteria benadrukken in dit advies, omdat in zijn ogen deze criteria in acht genomen dienen te worden bij de beoordeling of de huidige clusterindeling met betrekking tot Sociale Dienst/Bijstand en Zorg volstaat.

De eerste overweging om bepaalde uitgaven in een cluster onder te brengen is de vermoedelijke dominantie van fysieke of sociale structuurkenmerken. In de tweede plaats

kan de inhoudelijke samenhang en de uitwisselbaarheid van voorzieningen binnen een cluster genoemd worden. Hiermee wordt bedoeld op de overweging dat bepaalde beleidsdoelen via verschillende activiteiten kunnen worden nagestreefd. Het derde criterium betreft het samenbrengen van hoofd- en nevenactiviteiten binnen één cluster vanwege hun nauwe samenhang. Een vierde criterium betreft de wettelijke voorschriften en de relatie met specifieke uitkeringen die door hun beperkte bestedingsvrijheid een overweging zijn voor de samenvoeging binnen een cluster. Ten slotte kan het criterium van de netto invloed op de algemene middelen genoemd worden. Dit betreft uitgaven waarvan het nettobeslag op de algemene middelen marginaal is waardoor het desbetreffende onderdeel opgenomen kan worden in een verwant cluster. De gemeenschappelijke noemer van de criteria is de voorwaarde dat uitgaven binnen een cluster in zekere mate uitwisselbaar zijn en dat dezelfde herkenbare kostendrijvers werkzaam zijn.

4. Herschikking cluster Bijstand en Zorg

Het cluster Bijstand is sterk in omvang gedaald door de invoering van het Fonds Werk en Inkomen (FWI) en de daling van het aantal bijstandsgerechtigden. De verandering in het cluster Bijstand heeft tot gevolg dat van de onderdelen binnen het cluster (uitkeringslasten, uitvoeringslasten en bijzondere bijstand) het onderdeel uitkeringslasten niet meer bestaat. Daarnaast is de Bijzondere Bijstand sterk geïntensiveerd.

Het cluster Zorg is in omvang verdubbeld door de decentralisatie van de onderwijshuisvesting en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg). Door de inhoudelijke uitbreiding van het cluster Zorg bestaat het cluster uit een omvangrijke lappendeken van aan zorg gerelateerde, gemeentelijke taken. Het gevaar van een dergelijk groot cluster is dat achterliggende dominante structuurkenmerken niet meer zichtbaar zijn.

Met het oog op bovengenoemde ontwikkelingen kan de Raad instemmen met de noodzakelijkheid tot herschikking van de clusters Sociale dienst/Bijstand en Zorg.

5. Clusters Bijstand + Werkgelegenheid, Educatie en Gezondheid

Het voorstel betreft een herschikking van de huidige clusters Sociale dienst/Bijstand en Zorg naar drie nieuwe clusters, te weten Bijstand + Werkgelegenheid, Educatie en Gezondheid. De omvang van de afzonderlijke clusters zullen respectievelijk € 2,97, € 1,45 en € 1,03 miljard bedragen. Uit de adviesaanvraag blijkt dat de huidige comptabiliteitsvoorschriften de basis vormen voor de nieuwe indeling van deze drie clusters. De Raad wil opmerken dat het primaire doel van de comptabiliteitsvoorschriften het waarborgen van een uniforme en transparante informatievoorziening aan de gemeenteraad is. Het is niet wenselijk dat de comptabiliteitsvoorschriften de enige basis

vormen voor de indeling van clusters, maar dat inhoudelijke kenmerken meegenomen worden van de onderscheiden onderdelen.

Hieronder zal eerst de voorgestelde nieuwe indeling van de clusters behandeld worden. Vervolgens zal de Raad zich in paragraaf 5.4 uitspreken over de voorgestelde naamgeving van de drie nieuwe clusters.

5.1

Cluster Bijstand + Werkgelegenheid

De voorgestelde indeling van het cluster Bijstand + Werkgelegenheid zal de volgende taakvelden beslaan: Bijstandsverlening, inkomensvoorzieningen, werkgelegenheid, overige sociale zekerheidsregelingen, maatschappelijke begeleiding en advies, sociaal-cultureel werk en kinderopvang. Uit het voorgaande blijkt dat met name aandacht besteed zal worden aan de identieke kostendrijvers en de uitwisselbaarheid van de uitgaven.

De Raad kan meegaan in de voorgestelde indeling voor zover het de onderdelen bijstandsverlening, inkomensvoorzieningen, werkgelegenheid en overige sociale zekerheidsregelingen betreft. Deze onderdelen hebben een duidelijk gemeenschappelijk taakveld. Zij hebben dezelfde kostendrijvers en de uitgaven zijn in hoge mate uitwisselbaar.

De Raad adviseert maatschappelijke begeleiding en advies niet in te delen bij het cluster Bijstand + Werkgelegenheid. Het betreft hier een aantal voorzieningen die niet beperkt blijven tot de doelgroep niet-werkenden binnen het cluster Bijstand + Werkgelegenheid. De voorzieningen betreffen met name maatschappelijk werk gericht op specifieke groepen, zoals bejaarden, geestelijk en lichamelijk gehandicapten, etnische minderheden asielzoekers etc. Verder vallen gezinsverzorging en maatschappelijke opvang onder dit onderdeel. Een andere belangrijke overweging tegen de indeling binnen het cluster Bijstand + Werkgelegenheid betreft de uitgaven die voortvloeien uit de WVG, die ook onder maatschappelijke begeleiding en advies vallen. Deze uitgaven beslaan landelijk iets meer dan 50 % van de kosten voor het onderdeel maatschappelijke begeleiding en advies.

Met andere woorden, het onderdeel Maatschappelijke begeleiding en advies heeft andere kostendrijvers dan de overige taakvelden. De Raad stelt voor het onderdeel maatschappelijk begeleiding en advies in het cluster Gezondheid onder te brengen. Vooral daar een groot onderdeel van dit taakveld de uitgaven voor de WVG betreft.

Tevens is de Raad van mening dat ook het onderdeel sociaal-cultureel werk niet tot het cluster Bijstand + Werkgelegenheid hoort. Het betreft hier met name uitgaven die gedaan worden voor buurt en clubhuiswerk, samenlevingsopbouwwerk, exploitatie van gemeenschapshuizen. Tevens worden tot dit onderdeel de uitgaven gerekend die horen bij het jeugd- en jongerenwerk. Ook hier is de doelgroep niet beperkt tot het niet-werkend deel van de bevolking.

Een en ander betekent dat gezien de doelgroep het onderdeel sociaal-cultureel werk beter tot zijn recht komt binnen het cluster Educatie.

Tenslotte de positie van het onderdeel kinderopvang. Deze kan goed tot het cluster Bijstand + Werkgelegenheid gerekend worden, omdat het hier maatregelen betreft ouders de mogelijkheid te bieden om te werken naast het hebben van een kind. Hierbij wordt uitgegaan van een redenering vanuit de ouders en niet zozeer vanuit het kind. Er is echter een aantal overwegingen Kinderopvang niet bij Bijstand + Werkgelegenheid te plaatsen, maar bij Educatie. Er kan gewezen worden dat in de uitgaven van kinderopvang steeds meer de nadruk gelegd wordt op het pedagogische aspect, zoals bij voor- en vroegschoolse educatie en de ontwikkeling van brede scholen. Hierbij dient tevens aangetekend te worden dat vanaf 2003 de gemeentelijke bemoeienis met kinderopvang louter betrekking heeft op toezicht en faciliterend beleid.

Ondanks bovengenoemde overwegingen om Kinderopvang bij Educatie te plaatsen, kan de Raad meegaan in het voorstel Kinderopvang bij Bijstand + Werkgelegenheid te plaatsen.

5.2

Cluster Educatie

In een eerder advies van de Raad voor de financiële verhoudingen^[2] heeft de Raad zich uitgesproken over de afsplitsing van onderwijshuisvesting van het cluster zorg. Destijds luidde het advies geen apart cluster te creëren voor onderwijshuisvesting, maar deze binnen het cluster zorg te handhaven. Twee argumenten lagen hieraan ten grondslag. Enerzijds dat het geenszins de bedoeling kan zijn het aantal clusters uit te breiden om zodoende alsnog monitoring van een bepaalde voorziening mogelijk te maken. Anderzijds is het uitgangspunt dat als algemene richtlijn kan worden aangehouden dat voorzieningen tot een cluster worden samengevoegd, die in zekere mate uitwisselbaar zijn en waar dezelfde kostendrijvers werkbaar zijn. In de adviesaanvraag bleven in het cluster Zorg nog veel uitgaven achter, die direct of indirect met onderwijs te maken hebben.

In de huidige adviesaanvraag zijn deze uitgaven meegenomen naar een herschikking tot een cluster Educatie. Er is echter bij de gewenste invulling een aantal kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats betreft dat het feit dat ondanks het feit dat alle uitgaven voor educatie in één cluster komen, onderwijshuisvesting veruit het grootste deel beslaat. Bijna 90% van alle uitgaven in het cluster Educatie zullen voor onderwijshuisvesting zijn. Wel dient opgemerkt te worden dat de overige 10% van de uitgaven in belang aan het toenemen zijn.

Vanuit deze overweging acht de Raad de voorgestelde indeling bevredigend met inachtneming van het opnemen van het onderdeel sociaal-cultureel werk bij het cluster Educatie. Bovendien bevordert de opnemng van het onderdeel sociaal-cultureel werk de globaliteit van het cluster Educatie. De Raad is van mening dat door de vergroting van het cluster de transparantie niet in gevaar komt.

5.3

Cluster Gezondheid

De voorgestelde indeling van het cluster Gezondheid omvat de onderdelen Bejaardenoorden, Overige Tehuizen, Dagopvang gehandicapten, Basisgezondheidszorg (w.o. Wcpv en JGZ), Ambulancevervoer, Verpleeginrichtingen en Overige volksgezondheid hebben een gemeenschappelijk taakveld. Tevens kan gesteld worden dat de onderdelen dezelfde kostendrijvers hebben en dat de voorzieningen in zekere mate uitwisselbaar zijn.

Zoals hierboven reeds bepleit is, stelt de Raad voor het onderdeel Maatschappelijke begeleiding en advies bij het cluster Gezondheid te betrekken. De voornaamste reden hiervoor is gelegen in de uitgaven binnen dit onderdeel die voortvloeien uit de WVG. Tevens kan gesteld worden dat ook de overige voorzieningen binnen dit cluster identieke kostendrijvers hebben en in zekere mate uitwisselbaar zijn met de overige voorzieningen in het cluster.

Vanuit deze overweging acht de Raad de voorgestelde indeling bevredigend met inachtneming van het opnemen van het onderdeel maatschappelijke begeleiding en advies.

5.4

Naamgeving cluster

Tenslotte wil de Raad zich uitspreken met betrekking tot de voorgestelde naamgeving van de drie nieuwe clusters. De Raad is van mening dat zowel de naamgeving voor het nieuwe cluster Bijstand+Werkgelegenheid als de clusternaam Gezondheid niet dekkend is. Hij stelt dan ook de volgende benamingen voor:

Bijstand+Werkgelegenheid → Werkgelegenheid+Inkomen
Gezondheid → Maatschappelijke zorg

6.

Nieuw kostenonderzoek en tijdspad

In de onderstaande paragrafen zal de Raad ten slotte ingaan op de vraag of de nieuwe indeling zal leiden tot nieuw kostenonderzoek en of de Raad kan instemmen met het voorgestelde tijdspad.

6.1

Nieuw kostenonderzoek

Herschikking van de clusters is in eerste aanleg een technische exercitie. Herschikking leidt niet automatisch tot herijking. De Raad kan zich evenwel voorstellen dat er na herschikking van de clusters een aanleiding kan geven tot herijking. Deze noodzaak kan voortkomen uit de te constateren verschillen tussen de gemeentelijke inkomsten op basis van de gemeentelijke maatstaven en de uitgaven. Eerder heeft de Raad aangedrongen op een spoedige ijking van het cluster Sociale dienst/Bijstand, omdat deze uitgekleeft is door het wegvallen van het onderdeel uitkeringslasten. In hetzelfde advies pleitte de Raad voor een herijking van sommige onderdelen van het cluster Zorg.[\[3\]](#)

Voor de gemeentelijke uitgaven voor de WVG en onderwijshuisvesting geldt dat deze recentelijk nog hebben geleid tot aanpassing van de verdeling. Het ligt daarom voor de hand deze uitgaven en daaraan gerelateerde uitgaven in eerste aanleg buiten beschouwing te laten.

De Raad wil benadrukken dat herschikking van clusters niet noodzakelijkerwijs leidt tot herijking van de clusters. Het nieuwe kostenonderzoek dient zich volgens de Raad dan ook te concentreren op de aansluiting van kostendrijvers en maatstaven van de andere onderdelen dan de WVG en onderwijshuisvesting.

6.2

Tijdpad

In de adviesaanvraag wordt voorgesteld in het voorjaar 2002 een nieuw kostenonderzoek op te starten. Het voorstel gaat uit van een doorlooptijd van één jaar, waarna de resultaten van het onderzoek in beleid worden omgezet. Deze zullen begin 2003 met de Tweede Kamer worden besproken. In het voorjaar 2003 zullen de gemeenten geïnformeerd worden over een mogelijke wijziging in de verdeling per 1 januari 2004.

Het Raad acht dit tijdpad erg ambitieus voor een algehele herijking. Indien het beperkt blijft tot de gevolgen van de invoering van het FWI en eventuele aansluitingsverschillen tussen gemeentelijke uitgaven en maatstaven op andere onderdelen is het voorgestelde tijdpad wellicht wel haalbaar.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

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

[1] Advies d.d. 16 februari 1999, nr. Rfv 14.40/006.002 betreffende de monitoring bij de algemene uitkering en afsplitsing onderwijshuisvesting.

[2] Advies d.d. 16 februari 1999, nr. Rfv 14.40/006.002 betreffende de monitoring bij de algemene uitkering en afsplitsing onderwijshuisvesting.

[\[3\]](#) Advies d.d. 26 juni 2000, nr. Rfv/55805-007, 'Uitlichting FWI'.