

Aan de staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid
de heer drs. M. Rutte
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	B&GA/BR&I/2002/84032	Rfv2002097319	21 november 2002
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
drs. B.F. Steur	55808-032	070-4267258	
Onderwerp			
Advies over het wetsvoorstel 'Wet X'			

Geachte heer Rutte,

Bij brief van 1 november 2002 heeft u de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd te adviseren over het wetsontwerp 'Wet X'. In uw brief vraagt u met name in te gaan op de in het wetsvoorstel opgenomen financieringssystematiek.

De Raad heeft gemeend vanwege de geringe tijdspanne voor een reactie in eerste aanleg een aantal principiële aspecten van het wetsvoorstel te behandelen, waarbij met name ingegaan wordt op het voornemen het inkomensdeel van het Fonds Werk en Inkomen (FWI) volledig te budgetteren.

1. Samenvatting

Het voornemen het inkomensdeel van het FWI volledig te budgetteren stuit in de optiek van de Raad op bezwaren, tenzij aan de volgende twee randvoorwaarden wordt voldaan:

- *het vastgestelde macrobudget dient exact de economische conjunctuur te volgen*
- *de verdeelsystematiek dient overeenkomstig de behoefte van gemeenten te geschieden*

In het wetsvoorstel 'Wet X' is echter niet voldaan aan deze twee randvoorwaarden, en de Raad blijft om die reden grote bezwaren houden tegen het wetsvoorstel zoals dat ter advisering is voorgelegd.

Allereerst acht de Raad het prematuur de budgettering van het inkomensdeel te vereenvoudigen zolang niet duidelijk is of de huidige verdeelsystematiek wel voldoet. Gemeenten zouden volgens de Raad alleen afgerekend moeten worden op inefficiënt en ineffectief eigen beleid, en niet op eventuele onvolkomenheden in de verdeelsystematiek.

Volgens de Raad dient het uitgangspunt bij een specifieke uitkering te zijn dat deze kostendekkend is. Bij een niet-kostendekkende specifieke uitkering behoort geen afwenteling plaats te vinden op het collectief van gemeenten. De risico's uit de falende uitkeringssystematiek dan wel een te laag vastgesteld macrobudget horen ten laste van de minister te komen en niet van het collectief van gemeenten.

Als algemene regel geldt voorts dat de verhoging van financiële risico's van decentrale overheden gepaard dient te gaan met een vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid. De Raad staat dan ook positief tegenover de vergroting van de beleidsvrijheid van gemeenten op het gebied van reïntegratie. De Raad vindt dat de gecreëerde beleidsvrijheid in het wetsvoorstel 'Wet X' voor gemeenten onvoldoende is in relatie tot de verhoging van de (onbeheersbare) risico's.

De Raad is van mening dat gemeenten niet de financiële risico's kunnen dragen voor de uitstroom uit de bijstand, omdat deze maar zeer ten dele door het gemeentelijk beleid kan worden beïnvloed. Iets anders is dat gemeenten in principe verantwoordelijk mogen worden gehouden voor een effectieve en efficiënte uitvoering van beleid, waarbij de Raad de beoogde vereenvoudiging van de regelgeving als een belangrijke bijdrage beschouwt van de uitvoerbaarheid.

De vaststelling van het macrobudget moet nauwkeurig gebeuren. De Raad stelt echter dat er nog onduidelijkheid bestaat over de wijze van de vaststelling van het macrobudget van het inkomensdeel van het FWI. Een verhoging van de budgettering is volgens de Raad niet aan de orde voordat een onderzoek heeft plaatsgevonden naar de wijze van vaststelling van het macrobudget.

In het onderstaande benoemt de Raad de aspecten waarover hij nog te zijner tijd nader wil adviseren:

- Aanpassing van de huidige verdeelsystematiek van het inkomensdeel van het FWI op basis van de evaluatie*
- Opstellen van de procedure en toetsingscriteria omtrent het aanvragen van een aanvullende uitkering*
- Het afschaffen van het categoriaal inkomensbeleid*

2.

Inleiding

Het wetsvoorstel 'Wet X' beoogt gemeenten de verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen te bieden voor het voeren van een actief reïntegratiebeleid. Hiertoe worden drie instrumenten ingezet:

1. de volledige budgettering van het inkomensdeel van het FWI
2. het creëren van één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar reïntegratiebudget
3. vereenvoudiging van het geheel aan regelgeving voor bijstand en reïntegratie

De Raad wil met name ingaan op het voornemen het inkomensdeel van het FWI volledig te budgetteren, omdat de volledige budgettering een verviervoudiging van de financiële risico's voor gemeenten betekent.

In het onderstaande wordt eerst ingegaan op de systematiek van het FWI. Vervolgens plaatst de Raad in hoofdstuk 4 een aantal principiële kanttekeningen bij het voornemen het inkomensdeel van het FWI volledig te budgetteren. Tenslotte benoemt de Raad in hoofdstuk 5 de aspecten waarover hij nog nader wil adviseren.

3.

Verdeelsystematiek inkomensdeel FWI

Het FWI dat per 1 januari 2001 werd gestart, betreft een specifieke uitkering die bestaat uit twee onderdelen, te weten een inkomensdeel, waarin de bijstandsuitkeringslasten zijn ondergebracht (een budgettering van 25 % van de bijstandsuitkeringen), en een werkdeel, waarin de reïntegratiemiddelen zijn ondergebracht. De koppeling van beide delen was zodanig dat gemeenten besparingen op het inkomensdeel konden inzetten voor de financiering van reïntegratieprojecten.

Het wetsvoorstel 'Wet X' bevat het voornemen het gebudgetteerde gedeelte van het inkomensdeel van het FWI van 25 % naar 100 % te verhogen. Dat betekent dat gemeenten voortaan alle bijstandslasten uit het gebudgetteerde deel moeten financieren, en niet achteraf een gedeelte van de bijstandslasten bij de Rijksoverheid kunnen declareren. De volledige budgettering van de bijstand heeft tot doel gemeenten een grotere financiële prikkel te geven mensen door te laten stromen naar de arbeidsmarkt. Een verandering ten opzichte van de huidige praktijk is dat gemeenten een budgetoverschot op het inkomensdeel vrij mogen besteden, waarbij uiteraard de mogelijkheid blijft bestaan het budgetoverschot in te zetten voor reïntegratie. De financiële koppeling tussen het inkomensdeel en het werkdeel van het FWI wordt daarmee losgelaten.

Het wetsvoorstel beoogt dus een verviervoudiging van het gebudgetteerde deel, waarbij de verdeelsystematiek zoals dat vanaf 2003 geldt, gehandhaafd blijft:

- Voor gemeenten met meer dan 60.000 inwoners wordt het objectief verdeelmodel volledig ingezet.
- Voor gemeenten tussen 40.000 en 60.000 inwoners wordt gebruik gemaakt van een glijdende schaal tussen het historische en het objectieve verdeelmodel naar rato van het aantal inwoners.
- Voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners wordt het historisch model gebruikt. Het is van belang op te merken dat de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel een overgang van gemeenten met minder dan 60.000 inwoners naar het objectief verdeelmodel voorziet. Op dit moment is echter nog een onderzoek lopende naar de gevolgen van de huidige verdeelsystematiek.

De Raad acht het prematuur de budgettering van het inkomensdeel te vereenvoudigen zolang niet duidelijk is of de huidige verdeelsystematiek wel voldoet. Gemeenten zouden volgens de Raad alleen afgerekend moeten worden op inefficiënt en ineffectief eigen beleid, en niet op eventuele onvolkomenheden in de verdeelsystematiek.

4.

Principiële kanttekeningen bij de volledige budgettering

In het onderstaande plaatst de Raad een aantal principiële bezwaren tegen het voornemen het inkomensdeel van het FWI volledig te budgetteren. De Raad wil naast deze principiële kanttekeningen op een later moment nog nader ingaan op een aantal technische aspecten van het wetsvoorstel. In dit advies worden alleen technische aspecten van het advies behandeld voorzover deze betrekking hebben op de principiële aspecten.

4.1

Balans in risico's en beleidsvrijheid

De risico's van het beleidsvoornemen het inkomensdeel van het FWI volledig te budgetteren zijn tweërlei. In de eerste plaats bestaan er risico's voor individuele gemeenten die bij een budgettekort een aanvullende uitkering moeten aanvragen. In de tweede plaats wijst de Raad op de risico's van het collectief van gemeenten die gekort worden op het macrobudget van het inkomensdeel door de aanvullende uitkeringen. Naast de mogelijkheid een aanvullende uitkering aan te vragen bij een budgettekort bestaat er volgens het wetsvoorstel tevens de mogelijkheid voor een gemeente een artikel 12-status aan te vragen.

Volgens de Raad dient het uitgangspunt bij een specifieke uitkering te zijn dat deze kostendekkend is. Bij een niet-kostendekkende specifieke uitkering behoort geen afwenteling plaats te vinden op het collectief van gemeenten. De risico's uit de falende uitkeringsystematiek dan wel een te laag vastgesteld macrobudget horen ten laste van de minister te komen en niet van het collectief van gemeenten.

Daarbij wijst de Raad ook op het vergroten van gemeentelijke risico's in relatie tot het voornemen de OZB op woningen af te schaffen. Gemeentelijke risico's komen volgens de Raad in een ander daglicht te staan als gemeenten niet over een eigen belastinggebied beschikken. Gemeenten hebben door de afschaffing minder mogelijkheden financiële tegenvallers uit eigen middelen op te vangen.

De Raad is van mening dat in principe de vergroting van de financiële risico's van decentrale overheden gepaard dient te gaan met de vergroting van de beleidsvrijheid van gemeenten. Decentrale overheden moeten immers bij de vergroting van risico's meer mogelijkheden hebben om deze risico's te beheersen. De vraag is of dat in het voorliggend wetsvoorstel het geval is.

Het wetsvoorstel 'Wet X' zal het financiële risico van gemeenten door de verhoging van de budgettering van het inkomensdeel van het FWI van 25 % naar 100 % ongeveer verviervoudigen. De vergroting van de beleidsvrijheid in het wetsvoorstel betreft enerzijds het creëren van één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar reïntegratiebudget en anderzijds de vereenvoudiging van het geheel aan regelgeving voor bijstand en reïntegratie. Het creëren van één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar reïntegratiebudget betreft de afschaffing van de huidige regelgeving omtrent de wettelijke regelingen Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het besluit I/D-banen. De deregulering op het gebied van reïntegratiemiddelen zal volgens de Raad in beginsel leiden tot een vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid. De Raad meent echter wel dat een substantiële daling van het macrobudget van het werkdeel van het FWI deze beleidsvrijheid teniet doet.

De vereenvoudiging van het geheel aan regelgeving in het wetsvoorstel is echter niet alleen gericht op het reïntegratiebeleid van gemeenten, maar tevens op de uitvoering van gemeenten van het bijstandsbeleid van de centrale overheid. Dit leidt echter niet tot een vergroting van de beleidsvrijheid. De Raad is voorstander van eenduidigheid van regelgeving ten aanzien van de uitvoering van beleid, maar wijst er wel op dat deze eenduidigheid niet hoeft in te houden dat de gemeentelijke beleidsvrijheid wordt vergroot.

Als algemene regel geldt dat de verhoging van financiële risico's van decentrale overheden gepaard dient te gaan met een vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid. De Raad staat dan ook positief tegenover de vergroting van de beleidsvrijheid van gemeenten op het gebied van reïntegratie. De Raad vindt dat de gecreëerde beleidsvrijheid in het wetsvoorstel 'Wet X' voor gemeenten onvoldoende is in relatie tot de verhoging van (onbeheersbare) risico's.

4.2

Invloed gemeentelijk beleid op uitstroom

De Raad wijst op het feit dat uitstroom uit de bijstand niet alleen beïnvloed wordt door het gevoerde beleid van gemeenten, maar dat uitstroom uit de bijstand ook afhankelijk is van enerzijds de grote invloed van de (regionale) economische conjunctuur op de uitstroom uit

de bijstand en anderzijds de Rijksregelgeving op het gebied van reïntegratie. Het is de – ook principiële - vraag in hoeverre zowel individuele gemeenten als het collectief van gemeenten financiële risico's moeten dragen voor factoren waarop zij niet direct invloed hebben.

Gemeenten mogen – volgens de Raad – daarentegen wel ter verantwoording worden geroepen op de (kwaliteit van de) uitvoering van het bijstandsbeleid. Deze verantwoording betreft immers niets anders dan het toezicht op een effectieve en efficiënte uitvoering van wet- en regelgeving van de bijstandswet. In dit verband wijst de Raad er evenwel op dat de ingewikkelde regelgeving de uitvoerbaarheid onder druk zetten. De beoogde vereenvoudiging van de regelgeving zouden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan deze uitvoerbaarheid. De Raad wijst in het kader van de toezichthoudende rol van de minister op het verschenen advies van de Raad voor het openbaar bestuur 'Presteren door leren. Benchmarken in het binnenlands bestuur'.

De Raad is van mening dat gemeenten niet de financiële risico's kunnen dragen voor de uitstroom uit de bijstand, omdat deze maar zeer ten dele door het gemeentelijk beleid kan worden beïnvloed. Iets anders is dat gemeenten in principe verantwoordelijk mogen worden gehouden voor een effectieve en efficiënte uitvoering van beleid, waarbij de Raad de beoogde vereenvoudiging van de regelgeving als een belangrijke bijdrage beschouwt van de uitvoerbaarheid.

4.3

Macrobudget

Tot nu toe bestaat er geen goed inzicht in de adequaatheid van het vaststellen van het macrobudget. De Raad acht het daarom onverantwoord zonder dit inzicht de budgettering van de bijstand van 25 % naar 100 % te verhogen, omdat de verhoging ook een verviervoudiging van de risico's betekent. De vaststelling moet uiteraard nauwkeurig gebeuren, maar tevens zal uit onderzoek moeten blijken of de vaststelling van het macrobudget in voldoende mate schommelingen in de economische conjunctuur kan volgen. Het bezwaar bestaat dat het aantal bijstandsgerechtigden aan grote verandering onderhevig kan zijn in de periode na de vaststelling van het macrobudget door een verandering in de (regionale) economische conjunctuur, zoals ook in de vorige paragraaf aan de orde is geweest. Het wetsvoorstel voorziet wel in een bijstelling van het macrobudget gedurende het jaar, maar er ontbreekt een definitieve vaststelling achteraf op basis van de feitelijke ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden.

De vaststelling van het macrobudget moet nauwkeurig gebeuren. De Raad stelt echter dat er nog onduidelijkheid bestaat over de wijze van de vaststelling van het macrobudget van het inkomensdeel van het FWI. Een verhoging van de budgettering is volgens de Raad niet aan de orde voordat een onderzoek heeft plaatsgevonden naar de wijze van vaststelling van het macrobudget.

5.

Nadere advisering van de Raad voor de financiële verhoudingen

De Raad heeft gemeend vanwege de geringe tijdspanne voor een reactie in dit advies een aantal principiële aspecten van het wetsvoorstel te behandelen, waarbij met name ingegaan is op het voornemen het inkomensdeel van het Fonds Werk en Inkomen (FWI) volledig te budgetteren. In het onderstaande benoemt de Raad de aspecten waarover hij nog nader wil adviseren:

- Aanpassing van de huidige verdeelsystematiek van het inkomensdeel van het FWI op basis van de evaluatie
- Opstellen van de procedure en toetsingscriteria omtrent het aanvragen van een aanvullende uitkering
- Het afschaffen van het categoriaal inkomensbeleid

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

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