

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

Bijlagen  
Geen

Uw kenmerk  
BZ/IW/2000/  
30339b

Ons kenmerk  
Rfv/55807C-008

Datum  
26 juni 2000

Inlichtingen bij  
S. Vroonhof

Doorkiesnummer  
070-4267217

Onderwerp  
Advies Decentralisatie middelen voor  
sociaal vervoer

Geachte heren Vermeend, De Vries en Bos,

## **1. Inleiding**

U hebt de Raad voor de financiële verhoudingen advies gevraagd voor het decentraliseren van de middelen voor sociaal vervoer.[\[1\]](#) Het decentraliseren betekent concreet dat de middelen die nu als een specifieke uitkering aan een grote groep gemeenten wordt uitgekeerd, in het gemeentefonds worden gestort.

Deze decentralisatie is al enkele jaren in het vooruitzicht gesteld, maar de concretisering zal in 2001 plaatsvinden. De overheveling is in de meicirculaire 2000 van het gemeentefonds aangekondigd.[\[2\]](#) Daarin is de inhoud van de adviesaanvraag gemeld en is aangegeven dat de Raad om advies is gevraagd. In de septembercirculaire zal de definitieve regeling worden gemeld. 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. De Raad verwacht dat u, ondanks de aankondiging in de meicirculaire en het mogelijk anticiperen daarop door alle betrokkenen zowel op Rijks- als op gemeentelijk niveau, dit advies op zijn merites zal beoordelen.

## 2.

### **Samenvatting**

*U hebt de Raad voor de financiële verhoudingen advies gevraagd voor het decentraliseren van de middelen voor sociaal vervoer ad f 42,7 mln.*

*De Raad is het met u eens de maatstaven die reeds voor de Wvg als geheel zijn ook hier toe te passen. De soms forse herverdeel-effecten zijn ook bij een andere verdeling niet te vermijden.*

*Primair vindt de Raad dat de decentralisatie van de middelen voor sociaal vervoer in de cumulatie van het verzamelcluster c.s. zou moeten worden geïncorporeerd. Dit zou leiden tot één overgangsregeling. De Raad kan zich echter voorstellen dat u van mening bent dat vanwege de effecten van de herijking enz. die via de meicirculaire en alle informatie daaraan voorafgaand bekend zijn geworden, het niet meer te 'verkopen' is die overgangsregeling alsnog aan te passen. Toch vindt de Raad dat in dit geval geen overgangstermijn zou moeten worden ingebouwd. De Raad heeft zijn cumulatiedvies uit 1998 immers onder meer opgesteld om het cumuleren van overgangsregelingen te vermijden.*

*Door de regeling direct structureel vanaf 2001 in te voeren en dus geen overgangstermijn in te bouwen komt de afkoopsom uit op f 15,6 mln, hetgeen ruim het dubbele is van wat u voorstelt. De Raad is van mening dat dit de consequentie is van het zodanig laat in procedure brengen van het voorstel dat dit niet meer kan worden verwerkt in de algehele herverdeling zoals wel met het fonds sociale vernieuwing is gedaan.*

## 3.

### **Uw voorstel zoals in de adviesaanvraag is opgenomen**

#### **3.1**

##### **Waarom nu alsnog overheveling**

Bij de overheveling van de middelen voor de Wvg naar het gemeentefonds is destijds in 1996 besloten het budget voor het vervoer van mensen die in AWBZ-instellingen (verpleeghuizen enz.) wonen, afzonderlijk te regelen. Daartoe werd de Tijdelijke Bijdrageregeling AWBZ-gemeenten in het leven geroepen ten laste van de begroting van SZW. AWBZ-instellingen zijn niet gelijkmatig verspreid over de gemeenten, zodat een herverdeling anders onvermijdelijk zou zijn. Als verdeelmaatstaf in die specifieke uitkering is het aantal bedden in AWBZ-instellingen genomen. Van de huidige 537 gemeenten ontvangen in 2000 346 een bijdrage van in totaal f 42,7 mln en 191 dus niet.

U noemt vier redenen, waarom nu alsnog overheveling naar het gemeentefonds aan de orde is.

1. De aanwezigheid van AWBZ-instellingen leidt niet tot een significant hoger niveau van Wvg-uitgaven.
2. Het betreft hier toch een onderdeel van de reeds gedecentraliseerde Wvg.
3. De gegevens over het aantal bedden per gemeente is niet meer betrouwbaar, want de registratie bij VWS vindt tegenwoordig plaats op regioniveau.
4. De rechter heeft geoordeeld dat er een structurele regeling nodig is, terwijl de huidige specifieke uitkering gebaseerd is op een tijdelijke regeling.

### 3.2

#### Herverdeeleffecten

U bent nagegaan of het mogelijk is met de bestaande verdeelmaatstaven in het cluster zorg te komen tot een verdeling die niet teveel herverdeeleffecten met zich brengt. Dit is niet gelukt, zodat u concludeert dat het dan eenvoudiger is de maatstaven die reeds voor de Wvg zijn gebruikt ook hier toe te passen. Getalsmatig gaat het bovendien om een gering bedrag in het licht van de gehele Wvg van ongeveer f 1,7 miljard. De Raad is het met uw afweging in deze eens.

U stelt dus voor het budget van f 42,7 mln te verdelen volgens de bestaande Wvg-verdeling. In tabel 1 vindt u een overzicht van de ontvangen bedragen per inwoner volgens de huidige specifieke uitkering.

Tabel 1

Guldens per inwoner	Aantal gemeenten huidige regeling
0	191
0,01- 5	265
5,01- 15	62
15,01-	19

Uw voorstel voor de structurele verdeling in het gemeentefonds kent uiteraard een geheel ander beeld. De verdeling voor de Wvg is immers vanaf 1999 gebaseerd op ca. 50% volgens het aantal inwoners en verder op woonruimten, ouderen boven de 65, laag inkomen, en uitkeringsontvangers minus bijstandsonvangers. Toepassing van deze verdeelmaatstaven leidt tot een structurele verdeling, waarbij alle gemeenten f 2 á f 3 per inwoner zullen ontvangen. De herverdeeleffecten laten zien dat 27 gemeenten er tussen de f 5 en f 15 per inwoner op achteruit zullen gaan en 15 gemeenten zelfs meer dan f 15 per inwoner met als hoogste ruim f 50 per inwoner minder voor de gemeente Heel.

### 3.3

#### **Nadere maatregelen voor de korte termijn**

U stelt voor de invoering geleidelijk te laten verlopen en wel in drie jaar. In 2001 wilt u de uitkering voor 1/3 volgens de nieuwe verdeling en 2/3 volgens de huidige verdeling doen plaatsvinden; in 2002 2/3 volgens de nieuwe verdeling en 1/3 volgens de huidige verdeling en vanaf 2003 volledig volgens de nieuwe verdeling.

Daarnaast stelt u voor de vijftien gemeenten die er structureel meer dan  $f$  15 per inwoner op achteruit gaan een extra afkoopsom te verstrekken. Deze afkoopsom kost  $f$  7,2 mln en wordt ten laste van de begroting van SZW extra uitgekeerd in 2001.

## 4.

### **Beoordeling voorstel**

#### 4.1

##### **Argumentatie voor alsnog overhevelen**

Bij de in paragraaf 3.1 genoemde redenen voor overheveling plaatst de Raad enkele kanttekeningen. Argument 2 (het betreft hier toch een onderdeel van de reeds gedecentraliseerde Wvg) gold in 1996 ook al. De in 4 gevraagde structurele regeling leidt niet zonder meer naar het gemeentefonds. Een regeling die niet gebaseerd is op een tijdelijke wet, maar op een 'gewone' wet voldoet ook.

Daar staat tegenover dat de constatering dat de aanwezigheid van AWBZ-instellingen niet leidt tot een significant hoger niveau van Wvg-uitgaven (argument 1), bij de aanvang in 1996 niet bekend was, maar eerst uit de evaluatie naar voren is gekomen. Argument 3 over het niet meer betrouwbaar bijhouden van de gebruikte gegevens is op zich een acceptabele verklaring voor het wijzigen van de uitkeringsbasis. Een overheveling naar het gemeentefonds en dan de reeds in het verdeelstelsel gebruikte maatstaven toe te passen is inderdaad een oplossing voor dit probleem.

Overigens veronderstelt de Raad dat het toch mogelijk zou moeten zijn gegevens over het aantal bedden in AWBZ-instellingen per gemeente bij te houden, als dit noodzakelijk wordt gevonden. Het gaat hier toch niet om ingewikkelde zaken. De Raad vindt echter overheveling naar het gemeentefonds verantwoord, omdat dan alle Wvg-middelen bij elkaar komen (argument 2).

#### 4.2

##### **Cumulatie in 2001**

In de meicirculaire 2000 is de herverdeling als gevolg van het ijkken van de laatste vijf clusters uitgebreid gemeld.<sup>[3]</sup> Daarbij is de overgangsregeling gebaseerd op het cumulatiedadvies van de Raad uit 1998.<sup>[4]</sup> De invoering van het Fonds voor Werk en Inkomen in 2001 en het BTW-compensatiefonds in 2002 zijn meegewogen. De overgangsregeling houdt in dat een gemeente er maximaal  $f$  25 per inwoner per jaar op

achteruit mag gaan. Gemeenten met een structureel nadelig herverdeeleffect van meer dan  $f$  100 per inwoner als gevolg van de ijking krijgen een afkoopsom.

De Raad constateert dat u in de meicirculaire 2000 dus twee verschillende overgangsregelingen met bijbehorende soorten afkoopsommen hebt opgenomen, namelijk voor het verzamelcluster c.s. en voor het sociaal vervoer. De Raad heeft met zijn cumulatiedadvies juist geprobeerd dit te vermijden. Als u het onderhavige voorstel voor de decentralisatie van de middelen voor sociaal vervoer enkele maanden eerder op tafel had gelegd, zou het zonder meer voor de hand hebben gelegen de herverdeeleffecten voor het sociaal vervoer bij die van het verzamelcluster c.s. te betrekken. U hebt immers in het ijkingsproces de integratie van de uitkeringen voor het fonds sociale vernieuwing ook meegenomen.

Primair vindt de Raad dan ook dat de decentralisatie van de middelen voor sociaal vervoer in de cumulatie van het verzamelcluster c.s. zou moeten worden geïncorporeerd. Dit zou leiden tot één overgangsregeling.

De Raad kan zich echter voorstellen dat u van mening bent dat vanwege de effecten van de herijking enz. die via de meicirculaire 2000 en alle informatie daaraan voorafgaand bekend zijn geworden, het niet meer te 'verkopen' is die overgangsregeling alsnog aan te passen. Dit zou immers pas in de septembercirculaire kunnen worden gemeld. Als u inderdaad van mening bent dat de decentralisatie van de middelen voor sociaal vervoer afzonderlijk moeten worden gepresenteerd, is een nadere beschouwing van een eventuele overgangsregeling nodig. In de volgende paragraaf gaat de Raad hier nader op in.

### **4.3**

#### **Lengte overgangstermijn en afkoopsom**

U stelt voor de regeling in drie jaar in te voeren en gemeenten die er na drie jaar meer dan  $f$  15 per inwoner (dus  $f$  5 per jaar) op achteruitgaan een afkoopsom te geven.

De als eerste te beantwoorden vraag is of er argumenten zijn voor een overgangstermijn. Normaal gesproken zou dit misschien het geval zijn. Er zijn namelijk vijftien gemeenten met een structureel nadelig effect van meer dan  $f$  15 per inwoner en daarvan zes met meer dan

$f$  25. De Raad heeft in het Jaarrapport 2000 de norm van  $f$  25 zoals in het cumulatiedadvies genoemd, gerelativeerd.<sup>[5]</sup> Het normbedrag dient gebaseerd te worden op de (te verwachten) financiële situatie en de accessen in het gemeentefonds. Het is daarbij altijd lastig de grens te bepalen van wat een gemeente geacht kan worden financieel te dragen. Vanwege de samenloop met de grote herverdeling als gevolg van de ijking van de vijf clusters is er hier sprake van een bijzondere situatie. In deze bijzondere situatie dient de grens volgens de Raad vrij scherp te zijn. U stelt een grens voor van  $f$  5 per inwoner. Dit vindt de Raad aanvaardbaar.

Toch vindt de Raad dat in dit geval geen overgangstermijn zou moeten worden ingebouwd. De Raad heeft het cumulatiedadvies immers onder meer opgesteld om het cumuleren van overgangsregelingen te vermijden. Aangezien de onderhavige regeling politiek minder gevoelig is dan de ijking van de vijf clusters en het hier om een beperkt bedrag gaat, ligt het voor de hand dat deze regeling in één keer structureel wordt geregeld en niet in drie jaar.

In het cumulatiedadvies stelde de Raad dat in normale gevallen (dus bij overzienbare herverdeeleffecten) het herverdelingsbudget (lees: de afkoopsom) ten laste zou mogen komen van het gemeentefonds, dus van alle gemeenten tezamen. Bij grote bedragen zou het Rijk over de brug moeten komen. Het gaat nu op zich om een beperkt bedrag, maar vanwege het feit dat de definitieve regeling niet in de meicirculaire maar in de septembercirculaire zal worden opgenomen, vindt de Raad het niet verantwoord de afkoopsom ten laste te brengen van de collectiviteit van gemeenten. U deelt deze visie, want ook u wilt de door u berekende afkoopsom van f 7,2 mln ten laste van de begroting van SZW laten komen.

Door de regeling direct structureel vanaf 2001 in te voeren en dus geen overgangstermijn in te bouwen komt de afkoopsom uit op f 15,6 mln. De Raad is van mening dat dit de consequentie is van het zodanig laat in procedure brengen van het voorstel dat dit niet meer kan worden verwerkt in de algehele herverdeling zoals wel met het fonds sociale vernieuwing is gedaan.

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 SZW mede namens de minister van BZK en de staatsecretaris van Financiën van 12 mei 2000, kenmerk BZ/IW/2000/30339b. Dit onderwerp staat in het werkprogramma voor 2000 van de Raad.

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

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

[\[4\]](#) Advies Cumulatie herverdelingseffecten; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 12.00/003.007 van 16 april 1998.

[\[5\]](#) Trends in de financiële verhoudingen, Jaarrapport 2000; Raad voor de financiële verhoudingen, maart 2000.