Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1999–2000

27 081

Nieuwe regels voor de financiering van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 april 2000 en het nader rapport d.d. 13 april 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 maart 2000, no. 00.001158, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende nieuwe regels voor de financiering van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ).

Het voorstel brengt wijziging in de financiering van de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) (verder: bijstand).
In het huidige stelsel vergoedt het Rijk 90% van de uitbetaalde bijstand aan de gemeenten op basis van door hen ingediende declaraties; de resterende 10% wordt door de gemeenten zelf gefinancierd uit de middelen die zij uit het Gemeentefonds ontvangen. De uitkering uit het Gemeentefonds wordt mede bepaald aan de hand van het aantal bijstandsgerechtigden in een gemeente. Indien een bijstandsgerechtigde weer werk krijgt behoeft de gemeente het resterende deel niet meer te financieren. In de praktijk is gebleken, aldus de toelichting, dat deze bekostigingswijze de gemeenten onvoldoende stimuleert om een actief beleid gericht op reïntegratie van de bijstandsgerechtigden in de arbeidsmarkt te voeren.

Volgens de voorgestelde regeling gaat het Rijk 75% van de uitbetaalde bijstand aan de gemeenten vergoeden op basis van declaraties, terwijl het eigen aandeel van de gemeenten in de financiering wordt vergroot. Daartoe worden aanvullende middelen aan de gemeenten verstrekt volgens een objectief verdeelmodel dat is gebaseerd op de factoren die de omvang van de bijstandsuitgaven van gemeenten verklaren. Deze middelen worden verstrekt uit de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De algemene bijdrage uit het Gemeentefonds wordt verlaagd. In totaal worden geen extra middelen uitgetrokken voor de financiering van de bijstand; er vindt een wijziging plaats in de verdeling van de middelen onder de gemeenten. Het voorstel zal

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

KST45195
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

gefaseerd worden ingevoerd, terwijl er voorzieningen zijn om de financiële risico's voor gemeenten te beperken.
Het belangrijkste motief voor de wijziging van de financiering van de bijstand is de gemeentebesturen te stimuleren een doeltreffender reïntegratiebeleid te voeren. Immers bij succes valt een groter deel van de voor de bijstand beschikbare middelen vrij; deze vrijvallende middelen dienen te worden gebruikt voor (verdere) financiering van reïntegratiebeleid.
Volgens de toelichting wordt met het voorstel een eerste stap gezet in de ontwikkeling van een Fonds voor Werk en Inkomen terwijl een relatie wordt gelegd met het beleid inzake Structuur Werk en Inkomen. Aangezien in de tekst van het wetsvoorstel zelf over het fonds voor Werk en Inkomen niets is geregeld, maakt de Raad van State daarover in dit advies geen opmerkingen en wacht hij nadere voorstellen af.
Het wetsvoorstel geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 maart 2000, nr. 00.001158, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 april 2000, nr. W12.00.0085/IV bied ik U hierbij aan.

De Raad heeft in zijn advies een aantal opmerkingen gemaakt waarop onderstaand wordt ingegaan.

1. Het recent verschenen rapport Lijnen naar de toekomst, evaluatie Algemene bijstandswet 1996–1999[1] concludeert dat de gemeentebesturen in deze periode een grote inspanning gepleegd hebben om reïntegratie van bijstandsgerechtigden te bevorderen. Het gunstige resultaat daarvan is, aldus het rapport, ook veroorzaakt door de groei van de werkgelegenheid. De Raad van State stelt vast dat dit resultaat blijkbaar tot stand is gekomen ondanks het feit dat gemeentebesturen bij de huidige financieringswijze voor hun inspanningen om de bijstandsuitgaven te beheersen eerder worden gestraft dan beloond. Dit maakt duidelijk dat andere factoren, zoals de kwaliteit van de organisatie, van groot belang zijn.
De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zegt dat een wijziging van de financiering gemeentebesturen zou kunnen aanzetten tot een vanuit bijstandsoptiek betere inzet van middelen, maar maakt niet duidelijk op grond waarvan verwacht wordt dat gemeentebesturen hun reïntegratietaken beter ter hand nemen als zij bij gebleken succes meer financiële ruimte krijgen om reïntegratiebeleid te voeren.
De Raad voor de Financiële Verhoudingen schrijft in zijn advies bij dit wetsvoorstel dat het vergroten van de financiële risico's voor gemeenten geen juist middel is om goed uitstroombeleid te ontwikkelen en dat deze prikkel ook niet nodig is omdat de politieke cultuur zodanig is dat voorrang wordt gegeven aan het creëren van werk boven andere politieke strijdpunten.
Naar de mening van het college wordt met het voorstel al te gemakkelijk aangenomen dat een financiële maatregel in de vorm van meer middelen wanneer het beleid succesvol is gemeenten zal aanzetten tot een actiever beleid. Naar het oordeel van de Raad is het belangrijker om zeker te stellen dat voldoende middelen beschikbaar zijn om een actief reïntegratiebeleid te voeren.
In het licht van het voorgaande adviseert de Raad in de toelichting nader uiteen te zetten waarom de voorgestelde wijziging van het financieringssysteem tot een beter gemeentelijk reïntegratiebeleid zal leiden.

1. Het advies van de Raad om in de memorie van toelichting nader uiteen te zetten waarom de voorgestelde wijziging van het financieringssysteem zal leiden tot een beter gemeentelijk reïntegratie-beleid is opgevolgd. In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

2. Aan de voorgestelde wijze van financiering zijn voor individuele gemeenten risico's verbonden. Een deel van die risico's zal van tijdelijke aard zijn; zij kunnen grotendeels ondervangen worden door het geleidelijke invoeringstraject en doordat tijdelijk enkele vangnetten zullen fungeren. Andere risico's hangen samen met de wijze waarop het objectieve model zal functioneren en zij kunnen een meer structureel karakter hebben. Bij de Raad zijn dan ook twijfels gerezen over enkele aspecten van de nieuwe financieringswijze.

[1] Lijnen naar de toekomst, evaluatie Algemene bijstandswet 1996–1999, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Bijstandszaken, februari 2000.

a. Indien een gemeentebestuur een succesvol reïntegratiebeleid heeft gevoerd zal het bedrag dat deze gemeente aan bijstand uitkeert lager zijn dan de door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekte bijdrage. Het overschot dient te worden toegevoegd aan de fondsen die de gemeente heeft begroot voor reïntegratie; op deze wijze kan in het volgende begrotingsjaar de reïntegratie-inspanning verder worden opgevoerd. Gemeenten echter die tot nu toe weinig effectief zijn geweest met hun reïntegratiebeleid en die dus een initiële achterstand hebben, waar het objectieve verdeelmodel geen rekening mee houdt, kunnen onder het nieuwe verdeelstelsel in financiële problemen komen. In ieder geval kunnen zij een tekort aan middelen hebben om hun reïntegratiebeleid te voeren. Het voorstel voorziet weliswaar in maatregelen die dit financiële risico voor gemeenten in deze situatie beperken, maar niet in (extra) financiële ruimte om de ontstane achterstand in te halen.

b. Het beoogde succes van het nieuwe stelsel moet berusten op de doeltreffendheid van financiële prikkels voor de reïntegratie-inspanningen van de gemeenten. Het is echter goed denkbaar dat het gemeentelijk beleid ondanks de extra inspanningen geen vat krijgt op moeilijk plaatsbare werklozen. Juist bijstandsgerechtigden zullen vaak een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Het reïntegratiebeleid vergt dan extra fondsen. Ook dit kan ertoe leiden dat gemeenten in langdurige financiële problemen geraken.

c. Vanwege de grote financiële belangen die voor gemeenten zullen zijn verbonden aan het objectieve verdeelmodel, is het van belang dat bij de verdeelsleutels die de hoogte van de uitkeringen bepalen, rekening wordt gehouden met de verschillende factoren die de positie van de individuele gemeenten bepalen. Zeker dient te worden gesteld dat het stimulerende karakter alleen daar tot uitdrukking komt waar de gemeentebesturen ook daadwerkelijk door middel van beleid invloed kunnen uitoefenen. Ook uit het rapport van de interdepartementale werkgroep objectief verdeelmodel komt naar voren dat met de toepassing van het objectieve verdeelmodel de financiële risico's vooralsnog niet goed beheersbaar zijn zonder nadere voorzieningen.[1] In dit verband wijst de Raad nog op het advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen[2], dat op termijn uitbreiding van het gebudgetteerde deel van de bijstand alleen zou mogen plaatsvinden, wanneer het objectief verdeelmodel zich voldoende heeft bewezen.

De Raad adviseert nader in te gaan op deze mogelijke problemen bij invoering van het voorgestelde financieringsstelsel. Het staat geenszins vast dat de wijziging van de financiering van de Abw, de IOAW en de IOAZ (ook indien daarbij wordt betrokken de voorgenomen wijziging van het Besluit uitvoering en financiering van de Wet inschakeling werkzoekenden) effectief zal zijn. In ieder geval zal niet overhaast moeten worden gehandeld. Een grondige voorbereiding is essentieel. In verband daarmee zou kunnen worden overwogen om eerst voldoende ervaring op te doen met een beperkte – representatieve – groep gemeenten.

2. De Raad adviseert nader in te gaan op een aantal aspecten van de nieuwe financieringswijze, die mogelijk leiden tot problemen bij de invoering van het voorgestelde financieringsstelsel. Onderstaand wordt op deze aspecten ingegaan. Daarvoor wordt naar aanleiding van het advies in meer algemene zin ingegaan op de financiële risico's verbonden aan het voorstel en de relatie met de voor reïntegratie-activiteiten beschikbare middelen.

Algemeen

De financiële risico's voor gemeenten als gevolg van de nieuwe financieringssystematiek zijn beperkt. Dit hangt samen met twee belangrijke onderdelen van deze systematiek, namelijk de wijze van vaststelling van het macrobudget en de begrenzing aan het risico voor individuele gemeenten. De wijze van vaststelling van het macrobudget is dusdanig vormgegeven dat de totaliteit der gemeenten nooit onvoldoende middelen heeft voor de financiering van het gemeentelijk aandeel (25%) in de uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ. Wel kan zich een situatie voordoen dat de gemeenten in een jaar meer middelen ontvangen dan uit hoofde van de feitelijke uitkeringslasten noodzakelijk is. Het is zeker niet denkbeeldig dat een dergelijke situatie zich voordoet. Voorts is het

[1] Rapport van de interdepartementale werkgroep objectief verdeelmodel, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 1 september 1998, nr. Soza-98-606.

[2] Advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen van 21 maart 2000, Rfv 55 808-022.

individueel gemeentelijk risico beperkt tot een grens van 15% van het gemeentelijk budget, dan wel f 15,– per inwoner (de laagste grens geldt). Afgezet tegen de omvang van de eigen middelen van gemeenten, waaruit eventuele tekorten op het gemeentelijk uitkeringsbudget gefinancierd moeten worden, en tegen de groei van het gemeentefonds in deze kabinetsperiode van structureel gemiddeld f 120,– per inwoner, wordt dit een alleszins aanvaardbaar financieel risico geacht. Ook de Raad voor de financiële verhoudingen is deze mening toegedaan. In zijn advies[1] over onderhavig wetsvoorstel concludeert hij dat het gemeentelijk risico als beperkt kan worden beschouwd en daarmee aanvaardbaar is. In zijn brief van 3 april jongstleden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorts uiteengezet hoe bij het invoeringstraject van de tweede fase van de herziening van het gemeentefonds ook rekening wordt gehouden met dit risico uit hoofde van het Fonds werk en inkomen (FWI). De cumulatie van herverdeeleffecten gemeentefonds/FWI/BTW-compensatiefonds blijft daarbij beperkt tot maximaal 25 gulden per inwoner per jaar.

De Raad is van oordeel dat het zeker stellen van voldoende middelen om een actief reïntegratiebeleid te voeren belangrijker is dan het aanbrengen van een financiële stimulans.
In de afgelopen periode is vooral de nadruk gelegd op een forse uitbouw van het gemeentelijk reïntegratie-instrumentarium en de daarbij behorende middelen. Het instrumentarium waarover gemeenten beschikken is bestemd voor activering en begeleiding, scholing, arbeidsbemiddeling, kinderopvang alsmede gesubsidieerde werkgelegenheid voor personen die (nog) niet op de reguliere niet gesubsidieerde arbeidsmarkt terecht kunnen. Het totaal aan middelen dat gemeenten hiervoor ontvangen bedraagt thans circa 7,5 miljard gulden (waarvan circa 2 miljard gulden WIW-middelen, die onderdeel uitmaken van het FWI en circa 5,5 miljard gulden middelen voor Instroom/Doorstroom-banen en de sociale werkplaatsen (WSW)). Ook kunnen gemeenten een beroep doen op middelen uit het Europees Sociaal Fonds. Afhankelijk van het tijdpad van de implementatie van de kabinetsvoornemens SUWI zullen daar in de toekomst de middelen voor bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden van het prestatiebudget van Arbeidsvoorziening aan toegevoegd worden.

Naar het oordeel van het kabinet beschikken de gemeenten over voldoende middelen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt door gemeenten een groter financieel belang te geven bij uitstroom uit de Abw, gemeenten een stimulans te geven om deze middelen effectief en efficiënt in te zetten. Het voorstel vormt daarmee een logisch complement van het reïntegratie-instrumentarium.

Gegeven het bovenstaande kan gesteld worden dat er sprake is van een goed evenwicht tussen enerzijds de financiële risico's die gemeenten lopen en anderzijds de mogelijkheden voor gemeenten om deze risico's te beïnvloeden. Daarbij zij erop gewezen dat het financieel risico vergelijkbaar is met hetgeen bereikt zou zijn na de eerder voorgestelde overheveling naar de gemeenten van de financiële verantwoordelijkheid voor de Abw-toeslagen. Deze overheveling was evenwel niet gekoppeld aan een vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid bij de aanwending van reïntegratiemiddelen, zoals die thans wordt voorbereid. Daarom is er nu sprake van een evenwichtiger voorstel.

Specifieke financiële aspecten

De Raad noemt een aantal situaties die kunnen leiden tot financiële problemen voor gemeenten. Deze situaties hangen samen met de toepassing van het objectief verdeelmodel. Allereerst kunnen volgens de Raad sommige gemeenten die tot nu toe weinig effectief zijn geweest met hun reïntegratiebeleid in financiële problemen komen omdat het objectief verdeelmodel geen rekening houdt met een initiële achterstand. Deze constatering zou juist zijn indien het objectief verdeelmodel direct in 2001 zou worden toegepast. Bedacht dient evenwel te worden dat in 2001 gestart wordt met een verdeling op historische basis en dat ook in 2002 nog de helft van de gebudgetteerde middelen op historische basis wordt verdeeld. Hierdoor worden de door de Raad genoemde gemeenten in de gelegenheid gesteld hun achterstand in te halen. Deze gemeenten hebben immers nog volop ruimte om hun prestaties te

[1] Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

verbeteren, waardoor deze gemeenten kunnen overhouden aan hun in 2001 en 2002 relatief groot budget. Door overschotten op het uitkeringsbudget ontstaat voor deze gemeenten dan extra financiële ruimte voor reïntegratie-activiteiten.

Op de tweede plaats kunnen volgens de Raad gemeenten in financiële problemen komen als gevolg van het feit dat men er onvoldoende in slaagt moeilijk plaatsbare werklozen te doen uitstromen. Deze situatie zou zich inderdaad voordoen indien bij de verdeling onvoldoende rekening wordt gehouden met de verschillen tussen gemeenten in de (relatieve) omvang van het bestand moeilijk plaatsbare werklozen. Bij de verdere ontwikkeling van het objectief verdeelmodel, die thans plaatsvindt, wordt bezien in hoeverre het huidige model op dit punt voldoet, dan wel aanpassing behoeft. Ook bij de verdeling van de reïntegratiemiddelen zal rekening gehouden worden met de problematiek van de moeilijk plaatsbare werklozen.

De opmerking van de Raad dat het objectieve verdeelmodel rekening dient te houden met de verschillende factoren die de positie van de individuele gemeenten bepalen wordt onderschreven. Daartoe dient het eerder genoemde onderzoek naar de verdere ontwikkeling van het objectief verdeelmodel. Naar aanleiding van de verwijzing van de Raad naar het rapport van de interdepartementale werkgroep objectief verdeelmodel, wordt gewezen op het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen, waarin wordt gesteld dat, vanwege de voorgestelde begrenzing aan het financieel risico voor gemeenten, de risico's voor de individuele gemeenten van de verdeelsystematiek beperkt zijn.

Tenslotte geeft de Raad in overweging om, uit oogpunt van een grondige voorbereiding, eerst ervaring op te doen met een beperkte – representatieve – groep gemeenten. Naar de mening van het kabinet is er sprake van een zorgvuldige fasegewijze invoering van het Fonds werk en inkomen. De gemeenten zijn nauw betrokken bij de vormgeving van het Fonds. In samenhang met het beperkte financiële risico dat gemeenten gaan lopen, wordt het daarom verantwoord geacht om met het Fonds per 2001 voor alle gemeenten te starten.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een klein aantal redactionele verbeteringen in het wetsvoorstel aan te brengen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink

Ik moge U hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. A. F. G. Vermeend

Ambtelijk door te geven kanttekeningen bij zaak no. W12.00.0085/IV.

– De verwijzing naar kamerstukken in de toelichting telkens in overeenstemming brengen met aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
– In het algemeen deel, paragraaf 2, van de toelichting bij het Regeerakkoord 1998 de vindplaats daarvan vermelden.