

654

Besluit van 7 december 1993 tot wijziging van het Besluit verfiningen algemene uitkering 1984 (invoering tijdelijke verfining laag inkomen)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Financiën van 14 juli 1993, nr. fip 93/371, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken;

Gelet op artikel 11 van de Financiële-Verhoudingswet 1984;

Gezien de adviezen van de Raad voor de gemeentefinanciën van 25 november 1992, nr. 210510/211180 Rgf 178/324, en van 9 juni 1993, nr. Rgf 14.20/011.003;

De Raad van State gehoord (advies van 7 september 1993, nr. W04.93.0425.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Financiën van 26 november 1993, nr. fip 93/648, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit verfiningen algemene uitkering 1984¹ wordt als volgt gewijzigd:

Na paragraaf 3.15 wordt de volgende paragraaf ingevoegd:

§ 3.16 Tijdelijke verfining laag inkomen

Artikel 3.16.1

Voor de toepassing van deze paragraaf wordt verstaan onder de lijst: de als bijlage A bij dit besluit behorende lijst van gemeenten.

Artikel 3.16.2

Aan elke gemeente vermeld op de lijst, wordt over de uitkeringsjaren 1994 en 1995 een verfiningsuitkering gedaan, waarvan het bedrag wordt verkregen door toepassing van de formule:

a * B;

in welke formule voorstelt:
de letter a: het aantal inkomenstrekkers met een laag inkomen, zoals
vermeld op de lijst;
de letter B: een bedrag per inkomenstrekker.

Artikel 3.16.3

Voor een gemeente die is vermeld op de lijst en die per 1 januari 1994 of 1 januari 1995 wordt opgeheven, wordt de in artikel 3.16.2 bedoelde verfijningsuitkering met ingang van het jaar van opheffing gedaan aan de gemeente waarnaar het grootste deel van het inwonertal van de opgeheven gemeente overgaat.

Artikel 3.16.4

Op de verfijningsuitkeringen ingevolge artikel 3.16.2 is het uitkeringspercentage niet van toepassing.

ARTIKEL II

¹ Stb. 1961, 179, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 14 november 1992, Stb. 605

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, vijfde lid jo. vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 januari 1996.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 7 december 1993

Beatrix

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. I. J. W. de Graaff-Nauta

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort

Uitgegeven de *eenentwintigste* december 1993

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**Lijst van gemeenten als bedoeld in artikel 3.16.1 van het Besluit
verfijningen algemene uitkering 1984, zoals gewijzigd bij
koninklijk besluit van 7 december 1993, Stb. 654**

| Gemeente | Aantal inkomenstrekkers met een laag inkomen |
|---------------------|--|
| Aalten | 3 670 |
| Achtkarspelen | 5 560 |
| Alkmaar | 8 020 |
| Almelo | 14 420 |
| Ameland | 650 |
| Amsterdam | 186 660 |
| Arnhem | 33 590 |
| Assen | 10 270 |
| Avereest | 2 880 |
| Beilen | 2 920 |
| Bellingwedde | 2 120 |
| Bergh | 3 850 |
| Boekel | 1 740 |
| Bolsward | 2 220 |
| Breda | 28 030 |
| Brunssum | 6 360 |
| Coevorden | 2 910 |
| Dantumadeel | 4 030 |
| De Marne | 2 380 |
| Delft | 18 690 |
| Delfzijl | 6 790 |
| Deventer | 14 980 |
| Doesburg | 2 120 |
| Doetinchem | 8 590 |
| Dongeradeel | 5 130 |
| Dordrecht | 22 460 |
| Druuten | 3 120 |
| Echt | 3 700 |
| Eemsmond | 3 590 |
| Eindhoven | 41 280 |
| Enkhuizen | 3 450 |
| Enschede | 34 400 |
| Franekeradeel | 4 350 |
| Geleen | 6 790 |
| Gennep | 3 850 |
| Goes | 6 930 |
| Goor | 2 450 |
| Gorinchem | 6 020 |
| Groesbeek | 4 460 |
| Groningen | 46 010 |
| Groote gast | 2 430 |
| Haarlem | 34 220 |
| Harlingen | 3 150 |
| Heerenveen | 7 890 |
| Heerwaarden | 230 |
| Heerlen | 21 020 |
| Helmond | 14 380 |
| Het Bildt | 2 050 |
| Hilversum | 7 520 |
| Hoogezand-Sappemeer | 7 820 |
| Kerkrade | 11 290 |
| Kollumerland c.a. | 2 610 |
| Leeuwarden | 20 390 |
| Leiden | 25 310 |
| Maastricht | 26 670 |
| Marum | 1 860 |
| Medemblik | 1 470 |
| Menterwolde | 2 410 |
| Nijefurd | 2 230 |
| Nijmegen | 38 750 |
| Ooststellingwerf | 5 010 |
| Pekela | 3 060 |
| Reiderland | 1 670 |
| Roermond | 9 390 |
| Rotterdam | 153 090 |
| Scheemda | 2 940 |

| Gemeente | Aantal inkomsttrekkers met een laag inkomen |
|------------------|---|
| Aalten | 3 670 |
| Schiedam | 14 660 |
| 's-Gravenhage | 105 920 |
| 's-Hertogenbosch | 21 290 |
| Sittard | 9 150 |
| Sneek | 6 450 |
| Stadskanaal | 7 310 |
| Steenwijk | 4 330 |
| Thorn | 550 |
| Tiel | 6 430 |
| Tilburg | 37 420 |
| Ubbergen | 2 000 |
| Utrecht | 58 390 |
| Veendam | 6 490 |
| Venlo | 13 240 |
| Venray | 7 040 |
| Vlagtwedde | 3 730 |
| Vledder | 750 |
| Waalwijk | 5 850 |
| Wehl | 1 480 |
| Weststellingwerf | 4 960 |
| Winschoten | 5 220 |
| Winterswijk | 6 010 |
| Wisch | 4 110 |
| Zutphen | 6 900 |

1. Aanleiding tot wijziging

In de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 29 april 1992 (Kamerstukken II 1991/92, 22 300 C, nr. 11) is uitvoerig ingegaan op de verdeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Ten aanzien van de evaluatie van de verdeling van de algemene uitkering is daarin onder andere opgenomen dat voor een knelpuntenbenadering is gekozen. Knelpunten zijn vooral het te grote gewicht van de verdeelmaatstaf woonruimten en de onvoldoende differentiatie in het verdeelstelsel. De problemen cumuleren bij de zogenaamde centrumgemeenten. Als centrumgemeenten worden daarbij aangemerkt die gemeenten die te maken hebben met achterstanden in de sociale en fysieke structuur en die daarnaast voor andere gemeenten een centrumfunctie vervullen. In de brief, alsmede in de antwoorden op kamervragen ter zake (Kamerstukken II 1992/93, 22 800 C, nr. 5), is aangegeven dat vooruitlopend op de uitkomsten van het evaluatie-onderzoek van de Raad voor de gemeentefinanciën overwogen wordt met ingang van 1 januari 1994 een interimmaatregel, in de vorm van een verfijning, te treffen. De beslissing daarover zou mede worden gebaseerd op de eerste resultaten van dat onderzoek.

Uit de brief van de Raad voor de gemeentefinanciën van 30 september 1992, nr. 209567 Rgf 178/308, blijkt dat de eerste resultaten van dat onderzoek duidelijke aanwijzingen geven over de knelpunten in de verdeling en over de mate van urgentie waarin die moeten worden opgelost. Het huidige verdeelstelsel schiet met name tekort bij gemeenten met een zwakke sociale structuur. Dit uit zich niet alleen in kosten verbonden met de bijstandsverlening, maar komt ook tot uitdrukking in een groter aantal kostenposten, verband houdend met zorg in een bredere strekking. Deze verstoring in het verdeelstelsel is ernstig genoeg om te concluderen tot de wenselijkheid van een interimmaatregel, vooruitlopend op een meer structurele aanpassing van het verdeelstelsel. Omdat er geen extra middelen ter beschikking staan, leidt de interimmaatregel tot een bewuste herverdeling binnen het Gemeentefonds.

In lijn met de eerste resultaten van het onderzoek spitst de interimmaatregel zich toe op die gemeenten die kampen met een zwakke sociale structuur. In het huidige verdeelstelsel is de verfijning sociale structuur de enige maatstaf die in zekere zin tegemoet komt aan extra kosten voor gemeenten met een zwakke sociale structuur. Omdat het evenwel niet alleen gaat om kosten verbonden aan bijstandsverlening, maar ook om kosten verband houdend met zorg in een bredere strekking, is er voor gekozen de interimmaatregel vorm te geven met een maatstaf die daarmee een globaal verband vertoont. Daarbij is aangesloten bij een onderdeel van het verdeelmodel van het Fonds Sociale Vernieuwing. Het daarin opgenomen criterium, aantallen inkomensstrekkingen met een laag inkomen, biedt daarvoor een geschikte basis. Voordeel van een dergelijke maatstaf boven het gebruikmaken van de verfijning sociale structuur is daarbij dat een dergelijke maatstaf los staat van de thans lopende discussie over een eventuele vergroting van het gemeentelijk aandeel in de bijstand.

2. De tijdelijke verfijning laag inkomen

De tijdelijke verfijning is gebaseerd op de CBS-publikatie «Personele inkomensgegevens; regionale gegevens 1989» (ISBN 906786550 8). Daarbij is uitgegaan van het aantal inkomensstrekkingen dat tot de laagste zes inkomensklassen behoort. Landelijk gezien heeft 40% van de

inkomenstrekkingen een inkomen dat in deze klassen valt. Teneinde vertekening door de eerste klasse (inkomenstrekkingen met een negatief inkomen) te voorkomen, is ervoor gekozen deze klasse voor de berekeningen van de tijdelijke verfijning buiten beschouwing te laten.

Een gemeente komt in aanmerking voor de tijdelijke verfijning laag inkomen als aan de volgende drie voorwaarden is voldaan:

a) het gemeentelijk percentage inkomenstrekkingen in de resterende vijf klassen (twee tot en met zes), zoals uit tabelbestand 5: «Verdeling van inkomenstrekkingen naar 13 klassen van het besteedbaar inkomen per gemeente» blijkt, gerelateerd aan het inwonertal 1990, is groter dan het landelijke percentage van 20;

b) het gemiddeld besteedbaar inkomen per inkomenstrekking in de gemeente, zoals uit tabelbestand 2: «Gemiddelde inkomens van inkomenstrekkingen per gemeente» blijkt, is lager dan f 28.700,-;

c) de gemeente heeft voor het uitkeringsjaar 1990 een uitkering op grond van de verfijning sociale structuur, onderdeel a (de zogenaamde «dure» categorie).

Een gemeente die aan alle drie de voorwaarden voldoet, komt in aanmerking voor de tijdelijke verfijning laag inkomen. De desbetreffende gemeenten zijn vermeld op de bij dit besluit behorende bijlage. Daarbij is tevens het aantal inkomenstrekkingen in de klassen twee tot en met zes vermeld dat relevant is voor de tijdelijke verfijning laag inkomen.

Wordt niet aan alle voorwaarden voldaan, dan ontvangt de gemeente geen uitkering op grond van de tijdelijke verfijning.

Op deze algemene lijn bestaat voor twee gemeenten een uitzondering. De onderhavige verfijning is op 16 juni 1993 onderwerp van overleg geweest met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer. De Commissie was vrijwel unaniem van mening dat de oorspronkelijk als gevolg van deze verfijning voor Alkmaar en Hilversum optredende financiële achteruitgang niet aanvaardbaar is vanwege de kwetsbare positie van deze gemeenten. Wij delen dit oordeel. Het gaat om een voormalige artikel 12-gemeente en om een «vergrijsde» gemeente die te kampen heeft met een jarenlang gestaag dalende algemene uitkering en die ternauwernood een artikel 12-positie weet te vermijden. Feitelijk behoren zij tot de doelgroep van de verfijning, terwijl zij maar net niet voldoen aan de formele criteria. Mede gezien de tijdelijkheid van de maatregel is daarom een zodanige aanpassing binnen het Gemeentefonds aangebracht dat de voorziene achteruitgang wordt gecompenseerd. De aanpassing bestaat er uit dat de gemeenten Alkmaar en Hilversum aan de bijlage zijn toegevoegd, en wel met een zodanig aantal inkomenstrekkingen met een laag inkomen dat dit aantal, vermenigvuldigd met het bedrag per inkomenstrekking uit de verfijning, opweegt tegen het nadeel dat deze gemeenten ondervinden van de verlaging van de bedragen per woonruimte.

De CBS-gegevens «Personele inkomensgegevens; regionale gegevens 1989» hebben betrekking op de gemeentelijke indeling naar de situatie op 1 januari 1990. Sinds die datum is een aantal gemeenten bij een wijziging van de gemeentelijke indeling of een grenscorrectie betrokken geweest.

Voor de desbetreffende gemeenten heeft een herberekening van de gegevens plaatsgevonden. Hierbij is als volgt gehandeld.

Het aantal inkomenstrekkingen in de inkomensklassen twee tot en met zes, zoals opgenomen in genoemd tabelbestand 5, is aan de hand van het aantal overgaande inwoners herrekend naar de situatie op 1 januari 1993 en, evenals in dat tabelbestand is geschied, daarna (opnieuw) afgerond op tientallen.

Het gemiddeld besteedbaar inkomen per inkomenstrekker, zoals opgenomen in genoemd tabelbestand 2, is eveneens aan de hand van het aantal overgaande inwoners herrekend naar de situatie op 1 januari 1993 en, evenals in genoemd tabelbestand is geschied, daarna (opnieuw) afgerond op vijftigtallen.

Voor een gemeente die na 1 januari 1990 betrokken is geweest bij een wijziging van de gemeentelijke indeling en na die wijziging is blijven voortbestaan dan wel is ingesteld is aan de hand van het aantal overgaande inwoners en woonruimten bezien of de desbetreffende gemeente in 1990 een uitkering zou hebben gehad op grond van de verfijning sociale structuur, onderdeel a.

Teneinde in een vroegtijdig stadium zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de mogelijke financiële gevolgen van de tijdelijke verfijning laag inkomen, hebben wij de gemeenten een circulaire gezonden. Daarin is onder andere opgenomen dat gemeenten die meenden dat zij, rekening houdend met de eerder genoemde voorwaarden, ten onrechte niet op de lijst zijn vermeld een verzoek tot plaatsing op de lijst konden doen. De gemeenten die wel op de lijst zijn vermeld zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op het op de lijst vermelde aantal inkomenstrekkers.

Het met de tijdelijke verfijning gemoeide bedrag wordt binnen het Gemeentefonds gecompenseerd via een verlaging van de bedragen per eenheid van de maatstaf woonruimten. Gelet op de geconstateerde problemen wordt, gezien het beperkte karakter van een interimmaatregel, een herverdeling van f 100 miljoen acceptabel geacht. De daarmee gepaard gaande herverdeeleffecten zijn evenwel van een zodanige omvang dat ze voor een aantal gemeenten te groot zijn om in één jaar op te vangen. De interimmaatregel is derhalve gespreid over twee jaar, 1994 en 1995. De interimmaatregel is zo ontworpen dat er per saldo per jaar een bedrag van f 50 miljoen naar de voordeelgemeenten gaat ten koste van de overige gemeenten. De daaruit voortvloeiende jaarlijkse nadelige herverdeeleffecten zijn van een zodanige omvang dat deze acceptabel worden geacht. Ook de gemeenten die in aanmerking komen voor de tijdelijke verfijning laag inkomen worden geconfronteerd met een verlaging van de bedragen per woonruimten, zodoende is een groter bedrag dan f 50 miljoen respectievelijk f 100 miljoen nodig om deze gemeenten in 1994 en 1995 per saldo een bedrag van f 50 miljoen toe te delen. Met de tijdelijke verfijning is in 1994 respectievelijk 1995 een bedrag gemoeid van f 98,7 miljoen en f 197,3 miljoen.

3. Financiële gevolgen

Het totaal van het met de tijdelijke verfijning laag inkomen gemoeide bedrag wordt gecompenseerd door een verlaging van de bedragen per woonruimte. Hiermee wordt bereikt dat het te zware gewicht van deze maatstaf wordt teruggedrongen. De aanpassing is zodanig dat de effecten per woonruimtegroep bezien corresponderen met de effecten van een verlaging van het uitkeringspercentage. Het uiteindelijke voor- of nadeel van een gemeente wordt bepaald door het saldo van de opbrengst van de verfijning laag inkomen en het effect van de verlaging van de bedragen per woonruimte.

Naar de huidige inzichten hebben in totaal 88 gemeenten per saldo een positief effect van de interimmaatregel. Gelet op het interimkarakter van de maatregel is ervoor gekozen het uitkeringspercentage niet van toepassing te laten zijn op het bedrag per eenheid van de tijdelijke verfijning laag inkomen. Hiermee staat de omvang van de tijdelijke verfijning laag inkomen in de jaren 1994 en 1995 vast, ongeacht de

verdere ontwikkelingen van het Gemeentefonds. De verlagingen van de bedragen per eenheid van de maatstaf woonruimten zijn wel gevoelig voor die andere ontwikkelingen, zodat de uiteindelijke herverdeling iets kan afwijken.

Tabel 1

| | 1994 | 1995 |
|---|----------|----------|
| - tijdelijke verfijning laag inkomen bedrag per eenheid | f 74,75 | f 149,50 |
| - aanpassing bedragen per woonruimte (in basis) | | |
| A1 | - f 2,25 | - f 4,50 |
| A2 | - f 2,05 | - f 4,10 |
| A3 | - f 2,50 | - f 5,00 |
| A4 | - f 3,35 | - f 6,70 |
| A5, B2, C2, D2 en E2 | - f 2,70 | - f 5,40 |
| B1 | - f 3,65 | - f 7,30 |
| C1 | - f 4,00 | - f 8,00 |
| D1 | - f 4,20 | - f 8,40 |
| E1 | - f 4,85 | - f 9,70 |

Omdat de interimmaatregel is gebaseerd op een achterstandsindicator (laag inkomen) treden, zoals uit tabel 2 blijkt, verschuivingen tussen groottegroepen op. Hoewel deze geen directe grondslag vinden in de onderzoeksresultaten, worden deze verschuivingen, gelet ook op hun omvang, acceptabel geacht.

Tabel 2

| Groettegroep | Aantal voordeel gemeenten | Aantal nadeel gemeenten | Bedrag van de verschuiving (per saldo) in 1994 |
|--------------|---------------------------|-------------------------|--|
| A1 | 7 | 171 | - 4,1 |
| A2 | 35 | 299 | - 15,1 |
| A3 | 26 | 74 | - 5,5 |
| A4 | 6 | 10 | - 0,9 |
| A5 | 10 | 2 | + 13,3 |
| B, C, D, E | 4 | | + 13,5 |
| Totaal | 88 | 556 | + 1,2* |

* Door de tegemoetkoming aan Alkmaar en Hilversum ontstaat een positief verschil; dit wordt opgevangen door een geringe daling van het uitkeringspercentage.

4. Adviezen Raad voor de gemeentefinanciën

Zoals in het vorenstaande reeds is aangegeven is de Raad in zijn brief van 30 september 1992, nr. 209567 Rgf 178/308, ingegaan op de eerste resultaten van het in zijn opdracht door CEBEON uitgevoerde onderzoek. In die brief heeft de Raad zich tevens op het standpunt gesteld dat, nu het gaat om een bewuste herverdeling, het niet in de rede ligt op voorhand een enge limiet te stellen ten aanzien van het herverdeleffect. Daarbij dient wel in redelijkheid rekening te worden gehouden met onder andere de beperkte neerwaartse flexibiliteit. Naar het oordeel van de Raad moeten de te gebruiken maatstaven een duidelijke relatie hebben met het probleemveld, zonder dat er sprake is van een zeer directe relatie.

Over de interimmaatregel hebben wij bij brief van 22 oktober 1992, nr. fip 92/700, het advies van de Raad gevraagd. Bij brief van 23 oktober 1992 is die adviesaanvraag in afschrift aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 1992/93, 22 800 C, nr. 8). Uit zijn advies van 25 november 1992, nr. 210510/211180 Rgf 178/324, blijkt dat de Raad in hoofdlijnen met

de voorgestelde interimmaatregel kan instemmen. Hij stelt wel voor, naast het criterium «laag inkomen», een tweetal additionele criteria te hanteren bij de interimmaatregel. Deze additionele criteria zijn:

- het gemeentelijk gemiddeld inkomen per inkomenstrekker moet beneden het landelijk gemiddelde liggen;
- de gemeente moet vallen onder de verfijning sociale structuur, onderdeel a.

Met deze additionele criteria wordt naar het oordeel van de Raad bereikt dat een type gemeente waarvoor geldt dat het percentage laag-inkomenstrekkers geen indicatie is voor de sociale achterstand geen voordeel van de interimmaatregel heeft. Het gaat hierbij onder meer om gemeenten waarvan de inkomensverdeling wordt beïnvloed door de aanwezigheid van zorginstellingen. De bewoners van deze instellingen behoren niet of in veel mindere mate tot de groep inwoners waartoe de gemeentelijke zorg zich uitstrekt.

Daarnaast pleit de Raad er voor de uiteindelijke interimmaatregel niet te baseren op inkomensgegevens uit 1984, maar op die uit 1989.

Wij hebben het advies van de Raad overgenomen.

Bij brief van 19 april 1993, nr. fip 93/217, hebben wij ons nadere voorstel aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 1992/93, 22 800 C, nr. 15). De desbetreffende brief is in afschrift aan de Raad gezonden. Zoals uit zijn advies van 9 juni 1993, nr. Rgf 14.20/011.003, blijkt, heeft de Raad met genoegen geconstateerd dat al zijn voorstellen zijn overgenomen. Hij benadrukt nogmaals de urgentie van de maatregel. In de afweging van de voors en tegens van de verschillende alternatieven kiest hij voor de door ons voorgestelde verfijning. Ook met de wijze waarop de door hem voorgestelde additionele criteria in de verfijning zijn vormgegeven, kan de Raad instemmen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
D. I. J. W. de Graaff-Nauta

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort