



401

Besluit van 8 september 1999, houdende wijziging van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds in verband met aanpassing van de peildatum uitvoeringskosten bijstandsontvangers en toevoeging van de categorie adresloze bijstandsontvangers, alsmede enkele andere wijzigingen (Wijzigingsbesluit verdeelmaatstaven gemeentefonds 1999)

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

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de Staatssecretaris van Financiën van 9 juli 1999, FO99/U76229;

Gelet op artikel 8, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet;
De Raad van State gehoord (advies van 6 augustus 1999);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 31 augustus 1999, nr. FO99/U80309, mede namens de Staatssecretaris van Financiën;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

1. De verdeelmaatstaven die zijn vermeld in de tabelregels 7, 10, 14 en 34 van bijlage 2 van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet, worden vervangen door de desbetreffende maatstaven die in de bijlage bij dit besluit zijn opgenomen.

2. Toegevoegd wordt de verdeelmaatstaf, opgenomen in tabelnummer 8 in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en werkt terug tot en met 1 januari 1999.

Artikel 3

Dit besluit wordt aangehaald als Wijzigingsbesluit verdeelmaatstaven gemeentefonds 1999.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid onder b, van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

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

's-Gravenhage, 8 september 1999

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

Uitgegeven de *achtentwintigste* september 1999

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Juridische vormgeving

Per 1 januari 1997 is de nieuwe Financiële-verhoudingswet (Fvw) in werking getreden. Daarin is onder meer geregeld de instelling van het gemeentefonds en de algemene eisen waaraan de verdeling en de maatstaven van de algemene uitkering moeten voldoen. Om het verdeelstelsel flexibel te houden zijn de hoofdstructuur en de uitgangspunten in de wet geregeld. Na de eerste vaststelling in de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet (IFvw) zullen de verdeelmaatstaven in het vervolg in een algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Voor een uitgebreide beschouwing omtrent dit nieuwe stelsel wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Fvw en memorie van toelichting bij de IFvw.

Dit besluit berust op artikel 8, derde lid, van de Fvw, dat de fondsbeheerders in beginsel de opdracht geeft om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke verdeelmaatstaven worden gehanteerd en hoe deze worden gehanteerd, binnen de kaders van het eerste en tweede lid van dat artikel. Het onderhavige besluit bevat een nieuwe bepaling van de «bevroren» verdeelmaatstaf uitvoeringskosten bijstandsontvangers alsmede enkele aanpassingen in andere verdeelmaatstaven van het gemeentefonds, zoals opgenomen in bijlage 2 van de IFvw, en gewijzigd bij Besluit van 14 mei 1998, houdende toevoeging van de categorie vluchtelingen aan de verdeelmaatstaf minderheden en enkele andere aanpassingen van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds.

Aangezien aan deze maatregel een zogenoemde «voorhangprocedure» is verbonden, is de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de vaststelling van de verdeelmaatstaven gewaarborgd. Ingevolge artikel 8, vierde lid, van de Fvw dient de maatregel niet eerder in werking te treden dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst. In een dergelijk geval van gecontroleerde delegatie is het wenselijk het tijdstip van inwerkingtreding bij koninklijk besluit te bepalen. Dit besluit zal worden toegepast met ingang van het uitkeringsjaar 1999. De gemeenten zijn op de gebruikelijke wijze vooraf geïnformeerd over belangrijke wijzigingen door middel van de gemeentefondscirculaires.

Wij hebben er niet voor gekozen om de verdeelmaatstaven integraal in een algemene maatregel van bestuur op te nemen. Het betreft slechts enkele kleine aanpassingen. Wel hebben wij het voornemen om de verdeelmaatstaven na enkele wijzigingen integraal op te nemen in het Besluit financiële verhouding.

Maatstaf bijstandsontvangers (tabelnummer 7 in bijlage 2 van de IFvw)

Per 1 juli 1998 is het Bijstandsbesluit adreslozen van kracht. Door 48 in dit Besluit genoemde gemeenten worden bijstandsuitkeringen verstrekt aan belanghebbenden zonder adres. Met ingang van het uitkeringsjaar 1999 worden de kosten van de uitkerende gemeenten gecompenseerd via het gemeentefonds. Om deze reden wordt nu de categorie adresloze bijstandsontvangers opgenomen in de maatstaf.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Fvw is besloten dat de maatstaf uitvoeringskosten bijstandsontvangers (tabelnummer 8 in bijlage 2 bij de IFvw), tijdelijk (alleen voor de uitkeringsjaren 1997 en 1998) zou worden «bevroren» op de peildatum ultimo 1995. Met ingang van het uitkeringsjaar 1999 zou een andere verdeelwijze worden ingevoerd.

Achtergrond hierbij was dat er destijds, bij de invoering van het nieuwe verdeelstelsel, voor de situatie vanaf 1-1-1999 nog geen duidelijkheid was over de voorgenomen overheveling van het toeslagenbudget van de bijstand. Daarom is toen slechts een tijdelijke voorziening getroffen, in afwachting van meer duidelijkheid over de ontwikkelingen rondom de Algemene bijstandswet.

Voor deze bevroering is destijds gekozen om twee redenen. Ten eerste mag worden verondersteld dat de hoogte van de uitvoeringskosten en de omvang van het gemeentelijk uitvoeringsapparaat niet onmiddellijk, maar met een zekere vertraging worden aangepast aan het uitkeringsvolume. Ten tweede wordt hiermee voorkomen dat intensief gemeentelijk uitstroom- en fraudebeleid een onbedoeld negatief effect op de algemene uitkering heeft.

Vanaf het uitkeringsjaar 1999 moet een nieuwe maatstaf worden gedefinieerd.

Inmiddels zijn er andere plannen voor de financiering van de bijstand. Het is de bedoeling dat deze per 2001 worden ingevoerd.

Voor de tussenliggende jaren 1999 en 2000 moet dus voor het verdeelstelsel van het gemeentefonds een (wederom) tijdelijke voorziening worden getroffen. Daarbij is het volgende overwogen.

De argumenten voor bevroering gelden nog onverkort. Echter, omdat wij het gewenst achten de maatstaf niet langer te baseren op de stand van het aantal bijstandsontvangers op één moment – omdat daarmee incidentele omstandigheden in individuele gemeenten voor langere tijd mede bepalend kunnen zijn voor de verdeling – is gekozen voor aanpassing van het meetmoment. Voor de uitkeringsjaren 1999 en 2000 is daarom een maatstaf gedefinieerd, die het gemiddelde is van het aantal bijstandsontvangers van elke gemeente per ultimo 1995, 1996 en 1997.

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) stelt voor om, in plaats van dat voorgestelde bevroren gemiddelde, uit te gaan van een voortschrijdend gemiddelde. Als reden voert de Rfv aan dat uit een oogpunt van kostenoriëntatie het verschil tussen gemiddeld peiljaar en de actualiteit niet te groot mag worden. Hierboven is echter aangegeven dat met bevroering wordt beoogd een negatief effect voor gemeenten die een intensief beleid voeren om het bijstandsvolume te beperken te voorkomen. Derhalve is besloten het advies van de Rfv niet over te nemen.

Het gemiddelde over de jaren 1995 tot en met 1997 wordt aangevuld met het aantal adresloze bijstandsontvangers zoals dat per ultimo 1998 ingeschreven stond bij de 48 gemeenten genoemd in het Bijstandsbesluit adreslozen. Deze categorie maakte in de jaren 1995–97 nog geen deel uit van het aantal bijstandsontvangers. Zonder deze toevoeging zouden de 48 gemeenten niet gecompenseerd worden voor de uitvoeringskosten van het Bijstandsbesluit adreslozen. Het totaal van de maatstaf (gemiddeld aantal bijstandsontvangers plus de correctie met de adreslozen 1998) is vervolgens maatgevend voor 1999 en volgende uitkeringsjaren.

De wijzigingen in tabelnummer 8 werken door in de eraan gekoppelde maatstaf in tabelnummer 9 (de schaalfactor, waarmee een compensatie van het schaalnadeel van kleinere gemeenten wordt bereikt).

Maatstaf uitkeringsontvangers (tabelnummer 10 in bijlage 2 IFvw)

Op 1 januari 1998 is de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) in werking getreden. Met deze wet moet worden bereikt dat gemeenten een samenhangend instrumentarium kunnen inzetten om de toegang tot de arbeidsmarkt te verbeteren voor bepaalde categorieën werkzoekenden, zoals langdurig werkloze en werkloze jongeren. De WIW stroomlijnt een aantal vroegere regelingen, namelijk de Rijksbijdrageregeling Banenpools, de Jeugdwerkgarantiewet, de Kaderregeling arbeidsinpassing (KRA) en de regeling voor werkervaringsplaatsen.

De invoering van de WIW heeft voor het verdeelstelsel van het gemeentefonds tot gevolg dat de definitie van de verdeelmaatstaf uitkeringsontvangers, waarin de Rijksbijdrageregeling Banenpools en de Jeugdwerkgarantiewet worden genoemd, moet worden aangepast aan de nieuwe wetgeving. Hierbij kan worden opgemerkt dat de WIW een bredere reikwijdte heeft dan de beide genoemde oude regelingen. Destijds was het vanuit het oogpunt van kostenoriëntatie ook al gewenst de KRA en de werkervaringsplaatsen onder de definitie van de maatstaf te brengen, maar dat was toen niet naar behoren te regelen. Nu kan dat wel; daarmee sluit de definitie beter aan bij de kostengeoriënteerdheid van het verdeelstelsel.

De WIW is per 1-1-1998 in werking getreden. WIW-gegevens zijn dus voor het eerst beschikbaar over het jaar 1998. Dat betekent dat ze voor het eerst kunnen worden gebruikt voor het uitkeringsjaar 1999, omdat bij de definitieve vaststelling van de algemene uitkering voor het jaar 1999 de stand ultimo 1998 wordt gebruikt. De definitiewijziging zal dus per 1-1-1999 moeten ingaan.

Voorts is de maatstaf aangepast aan de invoering van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en het vervallen van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet.

Tenslotte is ook aan deze maatstaf de categorie adresloze bijstandsontvangers toegevoegd, tengevolge van de wijziging van tabelnummer 7.

Leerlingmaatstaf (tabelnummer 14 van bijlage 2 van de IFvw)

Tengevolge van een ingrijpende herziening van de onderwijswetgeving, met name met betrekking tot het (primair en voortgezet) speciaal onderwijs, is een herziening van maatstaf 14 nodig. De wetsartikelen waarnaar de maatstaf verwijst ter definiëring van de verschillende groepen leerlingen zijn ten dele vervallen, ten dele op andere wijze en in andere wetten geherformuleerd. Een deel van de lom/mlk-leerlingen in het voortgezet onderwijs gaat nu gebruik maken van het praktijk-onderwijs, bedoeld in artikel 10f van de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Deze onderwijsvorm is daarom in maatstaf 14 verwerkt. Vooralsnog worden met de nu in de maatstaf gehanteerde definities materieel dezelfde groepen leerlingen aangeduid als vóór de wijziging. Op langere termijn zal, ten gevolge van een voortschrijdende integratie van alle leerlingen in het basisonderwijs en de integratie van vso, vbo en mavo, een meer fundamentele herziening van deze maatstaf nodig zijn.

Gewenningsbijdrage herindeling (tabelnummer 34 van bijlage 2 van de IFvw)

Deze maatstaf wordt gewijzigd naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer¹. De gewenningsbijdrage is van toepassing op alle

¹ Motie van het lid Noorman-Den Uyl c.s., TK 1997-1998, 25 655 en 25 656, nr. 9.

gemeenten waarvan de grenzen zijn gewijzigd, mits de drempel wordt gehaald. De gewenningsbijdrage wordt voor gemeenten waarvan de grenzen zijn gewijzigd met een datum van wijziging van 1 januari 1999 of later uitgekeerd in vier jaren (het jaar waarin de wijziging plaatsvindt en de drie daarop volgende jaren) inplaats van in vijf jaren, met dien verstande dat in het eerste jaar het berekende bedrag dubbel wordt uitgekeerd. Dit in verband met de frictiekosten, die in de eerste periode het hoogst zijn.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

BIJLAGE BIJ ARTIKEL 1 VAN HET BESLUIT VAN 8 SEPTEMBER 1999, HOUDENDE WIJZIGING VAN DE VERDEELMAATSTAVEN VAN HET GEMEENTEFONDS IN VERBAND MET AANPASSING VAN DE PEILDATUM UITVOERINGSKOSTEN BIJSTANDSONTVANGERS EN TOEVOEGING VAN DE CATEGORIE ADRESLOZE UITKERINGSONTVANGERS, ALSMEDE ENKELE ANDERE WIJZIGINGEN (WIJZIGINGSBESLUIT VERDEELMAATSTAVEN GEMEENTEFONDS 1999)

Nr.	Verdeelmaatstaf	Bron	Peildatum
7	<p>Het aantal personen dat van de gemeente een periodieke uitkering ontvangt op grond van:</p> <ol style="list-style-type: none"> de Algemene bijstandswet, voor zover betrekking hebbend op thuiswonende personen met een leeftijd van minder dan 65 jaar; het Bijstandsbesluit adreslozen; de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers; de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen. Indien een normuitkering wordt verdeeld over meerdere personen, worden deze personen geteld als één persoon. 	CBS	31 december van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar
8	<ol style="list-style-type: none"> Het over de drie peiljaren gemiddelde aantal van de in maatstaf 7 bedoelde personen. Dit aantal wordt gecorrigeerd indien een gemeente is aangewezen om uitkeringen te verstrekken op basis van het Bijstandsbesluit adreslozen. Het aantal personen waaraan op basis van dit besluit uitkeringen wordt verstrekt, wordt bij het aantal van de in het eerste lid bedoelde personen opgeteld. 	CBS	<ol style="list-style-type: none"> 31 december 1995, 31 december 1996, 31 december 1997 31 december 1998
10	<p>Het totaal van de volgende aantallen personen:</p> <ol style="list-style-type: none"> het aantal personen, bedoeld in maatstaf 7; het aantal personen waarvoor de gemeente een geldelijke bijdrage van het Rijk ontvangt in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden; het aantal personen dat ingevolge de Wet Sociale Werkvoorziening in een dienstbetrekking tot de gemeente staat; het aantal inwoners van de gemeente dat een periodieke uitkering ontvangt op grond van de Algemene militaire pensioenwet; het aantal inwoners van de gemeente dat een periodieke uitkering ontvangt op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, of de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering; het aantal inwoners van de gemeente dat een periodieke uitkering ontvangt op grond van het Reglement van het Algemeen Mijnwerkersfonds. <p>Bij de bepaling van de aantallen, bedoeld in de onderdelen 4 tot en met 6, worden alleen invaliditeitsuitkeringen geteld, aan personen jonger dan 65 jaar.</p>	<p>Onderdeel 1: CBS Onderdelen 2 en 3: Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Onderdeel 4: Onze Minister van Defensie Onderdeel 5: het Landelijk instituut sociale verzekeringen Onderdeel 6: het Algemeen Mijnwerkersfonds van de steenkolenmijnen in Limburg</p>	31 december van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar
14	<p>Het gecorrigeerd aantal leerlingen dat in de gemeente een van de volgende vormen van onderwijs volgt:</p> <ol style="list-style-type: none"> <ol style="list-style-type: none"> onderwijs aan een «speciale school voor basisonderwijs» als gedefinieerd in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs; voortgezet speciaal onderwijs, voor zover het onderwijs betreft als bedoeld in artikel 125 van de Wet op het voortgezet onderwijs, en praktijkonderwijs als bedoeld in artikel 10f van de WVO; speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs, als bedoeld in artikel 2, 2^e lid, van de Wet op de expertisecentra; voortgezet onderwijs voor zover het onderwijs betreft als bedoeld in artikel 5, onder a tot en met c, van de Wet op het voortgezet onderwijs. <p>Correctie vindt plaats door het aantal leerlingen dat het onderwijs, bedoeld onder 1, 2 of 3 volgt, te vermenigvuldigen met respectievelijk 1,97; 3,44 en 0,73 en deze producten op te tellen.</p>	Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Het meest recente, in het jaar vóór het uitkeringsjaar vastgestelde aantal leerlingen

Nr. Verdeelmaatstaf	Bron	Peildatum
<p>34 Voor de gemeenten waarvan de grenzen zijn gewijzigd en waarbij de datum van herindeling ligt in het uitkeringsjaar of in de drie daaraan voorafgaande uitkeringsjaren: de gecorrigeerde daling van de algemene uitkering van de gemeente in guldens.</p> <p>De gecorrigeerde daling van de algemene uitkering van de gemeente wordt bepaald door:</p> <ol style="list-style-type: none">1. de algemene uitkeringen aan de gemeenten die betrokken waren bij de wijziging van de grenzen van de gemeente vast te stellen over het uitkeringsjaar waar de datum van herindeling in ligt, alsof geen wijziging had plaatsgevonden;2. van deze uitkeringen een deel te bepalen dat een redelijke benadering is van het aandeel van de uitkeringen dat samenhangt met het gebied van de gemeente op de datum van herindeling;3. dit deel te verminderen met 100,25% van de algemene uitkering van de gemeente over het uitkeringsjaar waar de datum van herindeling in ligt;4. het verschil te delen door de uitkeringsfactor over het uitkeringsjaar. Indien het verschil negatief is wordt het op 0 vastgesteld. <p>In het jaar waarin de datum van herindeling ligt vindt uitkering plaats op basis van 200 % van de gecorrigeerde daling in guldens, in de overige uitkeringsjaren op basis van 100%.</p>		
