

Nieuw verdeelmodel bijstandslasten belooft adequaat beleid gemeenten

Sinds 1 januari 2001 is de Wet Financiering Abw, IOAW en IOAZ (WFA) van kracht. Met deze wet is de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitkeringslasten van deze regelingen vergroot.

Gemeenten kunnen de lasten van de bijstandsuitkeringen niet langer voor 90%, maar voor 75% declareren bij de rijksoverheid. De overige 25% wordt als een vast budget aan de gemeenten verstrekt.¹ Deze verstrekking komt ten laste van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit ministerie dient de gelden behorend bij het vaste budget te verdelen over de gemeenten. Voor 2001 is de verdeelsystematiek gebaseerd op historische kosten aandelen, te weten de aandelen van de gemeenten in de nationale uitkeringslasten bijstand in 1998. Na goedkeuring door het parlement zal vanaf 2002 de verdeling (mede) gebaseerd zijn op een systematiek die gebruik maakt van zogenaamde objectieve factoren. In dit artikel wordt het objectief verdeelmodel beschreven waarover het Ministerie van SZW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) overeenstemming hebben bereikt.²

Objectief verdeelmodel, enige inleidende opmerkingen

De gedachte achter de verdeelsystematiek via objectieve factoren is dat gemeenten zo veel als mogelijk gecompenseerd dienen te worden voor verschillen in de uitkeringslasten, waar ze zelf geen of zeer weinig invloed op kunnen uitoefenen. Als in een gemeente bijvoorbeeld relatief veel eenoudergezinnen wonen, dan is de kans groot dat deze gemeente (los van allerlei andere factoren) relatief veel bijstand moet uitkeren. Het Rijk dient bij het

DRS. H. DE WOLF

Werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Analyse en Onderzoek

berekenen van de gemeentelijke budgetten rekening te houden met deze verschillen. Welke objectieve factoren daarbij een rol moeten spelen en met welk gewicht wordt bepaald aan de hand van een objectief verdeelmodel.

Het objectief verdeelmodel is voortgekomen uit een verklaringsmodel.³ Hoewel dit verklaringsmodel technisch gezien een goed model was, bleek het niet geschikt te zijn voor een verdeelmodel. Bij een verdeelmodel worden op andere eisen de nadruk gelegd zoals transparantie, plausibiliteit en geringe herverdeeleffecten. Vandaar dat werd gekozen voor een model, waarvan de werking inzichtelijk is en dat niet meer dan tien objectieve factoren omvat die tezamen een plausibele verklaring geven van de verschillen in uitkeringslasten tussen gemeenten. Bij de selectie van de factoren zijn nadrukkelijk de suggesties die vanuit de Tweede Kamer en de gemeenten kwamen, meegenomen. Er dient echter altijd een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds plausibiliteit en inzichtelijkheid en anderzijds geringe herverdeeleffecten.⁴ Tijdens het onderzoek naar een bruikbaar objectief verdeelmodel is aan dit aspect veel aandacht besteed. Dat betekent niet dat er in de loop van de tijd op basis van ervaringen die met het model worden opgedaan geen verbeteringen aangebracht kunnen worden. Vandaar dat het Ministerie van SZW en de VNG hebben afgesproken om periodiek onderhoud te plegen.

Een ander punt dat reeds bij het ontwikkelen van het verklaringsmodel naar voren kwam, was dat voor de verklaring van verschillen tussen kleinere gemeenten niet altijd dezelfde objectieve factoren van belang zijn als bij de verklaring van de verschillen tussen grotere gemeenten. De grens ligt ongeveer bij 50.000 inwoners. Vandaar dat er twee modellen zijn gemaakt, één voor gemeenten van meer dan 40.000 inwoners en één voor gemeenten van minder dan 60.000 inwoners. Deze marge rond de 50.000 inwoners is genomen om een geleidelijk overgang te creëren van het ene model naar het andere. Dit om te voorkomen dat gemeenten die de grens van 50.000 inwoners passeren opeens met een substantiële verandering van het vaste budget te maken krijgen. Bij gemeenten tussen de 40.000 en 60.000 inwoners wordt de formule gehanteerd: aantal inwoners minus 40.000 en gedeeld door 20.000. Bijvoorbeeld voor gemeenten met 45.000 inwoners is voor een vierde (5.000 / 20.000) het model voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners van toepassing is en voor drie vierde (15.000 / 20.000) het model voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners.

Het Ministerie van SZW en de VNG zijn vanwege de grote herverdeeleffecten bij kleinere gemeenten (zie de paragraaf 'Het verdeelmodel 2002') overeengekomen om vanaf 2002 alleen voor de grotere gemeenten een objectief verdeelmodel bijstand te hanteren. Vandaar dat hieronder alleen aan dit objectief verdeelmodel aandacht wordt besteed.

Beschrijving van het objectief verdeelmodel

Om een model te verkrijgen waarvan de werking inzichtelijk is, is gekozen voor een model, waarin de verbanden tussen de objectieve factoren en de uitkeringslasten bijstand lineair zijn. Daarbij gaat het om de uitkeringslasten bijstand per inwoner van 20 jaar en ouder. Indien bijvoorbeeld de gemeentelijke bevolking voor 4% uit eenoudergezinnen bestaat en er is een lineair verband gevonden van f110 uitkeringslasten bijstand per 1% eenoudergezinnen, dan draagt deze factor bij tot f440 in de uitkeringslasten per inwoner (van 20 jaar en ouder) van de betreffende gemeente.

Hieronder worden de tien objectieve factoren (ook wel verdeelmaatstaven genoemd) beschreven waarop de verdeling van budgetten voor grotere gemeenten zal worden gebaseerd. Deze factoren zijn (tussen haakjes is de richting van het verband met de bijstand weergegeven):

- het percentage inwoners met een laag inkomen (+);
- het percentage eenoudergezinnen (+);
- het percentage arbeidsongeschikten (-);
- het percentage allochtonen (+);
- het percentage vrouwen tussen de 25 en 29 jaar (+);
- de werkzame beroepsbevolking als percentage van de gemeentelijke beroepsbevolking (-);
- het aantal verhuizingen uit de gemeente per 100 inwoners (+);
- het aandeel van huurwoningen in het woningbestand (+);
- regionaal klantenpotentieel (+);
- omgevingsadressendichtheid (-).

De relatie van de meeste van deze factoren met de uitkeringslasten bijstand spreekt voor zich. Zo doet een hoog percentage eenoudergezinnen de kans op relatief veel bijstandsuitkeringen toenemen, en een hoog percentage arbeidsongeschikten de kans op relatief veel bijstandsuitkeringen afnemen.

Regionaal klantenpotentieel is een maatstaf voor de centrumfunctie van een gemeente. Deze wordt ook bij het vaststellen van de uitkering uit het gemeentefonds gehanteerd. Het blijkt, volgens verwachting, dat een gemeen-

te met een sterke centrumfunctie veel potentiële bijstandsklanten aantrekt.

De factor Verhuizingen, die zich beperkt tot het vertrek uit een gemeente, geeft een indicatie van de sociale achterstand c.q. probleemcumulatie. Het positieve verband met de bijstandsuitkeringen ligt dus in de rede.

Nadere uitleg verdient de relatie die de factoren vrouwen tussen de 25 en 29 jaar en omgevingsadressendichtheid (OAD; ook een gemeentefondsmaatstaf) met bijstandsuitgaven hebben. Beide factoren hebben te maken met de mate van stedelijkheid van de gemeenten. Het blijkt dat er relatief meer bijstandsgerechtigden zijn in meer verstedelijkte gemeenten.

Dat het aandeel van vrouwen van 25 tot en met 29 jaar in de gemeentelijke bevolking een verband vertoont met de mate van stedelijkheid kan, in tegenstelling tot de OAD (een maatstaf ontwikkeld om stedelijkheid aan te geven), op het eerste gezicht als verrassend worden ervaren. Uit demografische gegevens blijkt echter een duidelijk verband tussen het aandeel van vrouwen 25-29 jaar in de gemeentelijke bevolking enerzijds en het aantal inwoners van een gemeente of de mate van stedelijkheid (gemeten via de OAD) anderzijds. Dat er sprake is van een positief verband tussen het aandeel van vrouwen 25-29 jaar en de bijstandsuitgaven is derhalve volgens verwachting.

Het negatieve verband dat de OAD met de bijstandsuitgaven vertoont, komt niet overeen met de verwachting. De stedelijkheid wordt echter door andere factoren van het model reeds in zodanige mate meegenomen dat een

correctie nodig is. De OAD is dus als een correctiefactor te beschouwen.

Om de benodigde budgetten voor de gemeenten te kunnen bepalen, moet niet alleen de set van objectieve factoren bekend zijn, maar ook de mate waarin deze factoren met de uitkeringslasten bijstand verband houden. Deze mate wordt in tabel 1 aangegeven (uitgedrukt in geldbedragen en gewichten genoemd). Als voorbeeld van de berekening van het budget wordt een gemeente A genomen met ongeveer 78.500 inwoners. De mate waarin de objectieve factoren in die gemeente voorkomen is als volgt:

- 28,7 % inwoners met een laag inkomen;
- 3,1 % eenoudergezinnen;
- 6 verhuizingen uit de gemeente per 100 inwoners;
- 6,6 % arbeidsongeschikten;
- 21,2 % allochtonen;
- 9,1 % vrouwen 25 – 29 jaar;
- 57,3 % van het woningbestand betreft huurwoningen;
- 94,3% van de beroepsbevolking is werkzaam;
- 168,5 (x 1000) regionaal klantenpotentieel;
- 3.100 OAD.

Vermenigvuldiging van deze waarden met de gewichten uit tabel 1 geeft, na toevoeging van de constante waarde, een bedrag van ongeveer f 1.040 per inwoner. Aangezien de gemeente bijna 78.500 inwoners heeft, komt de berekening van het totale budget in eerste instantie uit op ruim f 81,6 miljoen. Dit bedrag wordt echter nog gecorrigeerd en wel zodanig dat de optelsom

Tabel 1 Objectieve factoren met gewichten voor 40.000+ gemeenten

<i>Objectieve factor</i>	<i>Gewicht (gulden)</i>
1 Lage inkomens (in % van de personen met inkomen)	57,240
2 Eenouderhuishoudens (in % van inwoners 20-64 jaar)	112,279
3 Verhuizingen (vertrek per 100 inwoners)	32,549
4 Arbeidsongeschikten (in % van inwoners 20-64 jaar)	-35,810
5 Totaal allochtonen (in % van alle inwoners)	6,044
6 Vrouwen 25-29 jaar (in % van inwoners 20-64 jaar)	78,454
7 Huurwoningen (in % van alle woningen)	6,739
8 Werkzame beroepsbevolking (in % totale gemeentelijke beroepsbevolking)	-52,686
9 Regionaal klantenpotentieel (x 1.000)	0,2864
10 Omgevingsadressendichtheid	-0,0597
Constante	2.967,288

van alle gemeentelijke budgetten gelijk is aan het beschikbare macrobudget. Overtreft bijvoorbeeld het macrobudget de optelsom met 10%, dan wordt het budget van f 81,6 miljoen met 10% opgehoogd.

Het verdeelmodel 2002

Op basis van het objectief verdeelmodel voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners en het model voor gemeenten met minder dan 60.000 inwoners zijn de budgetten berekend die de gemeenten in 1998 nodig zouden hebben (gehad). Deze berekende budgetten zijn vergeleken met de werkelijke uitkeringslasten in 1998. Het verschil geeft voor een gemeente het herverdeel-effect aan, het effect dat zou optreden als in 1998 van de berekende budgetten uitgegaan zou zijn. Bij een budget dat groter is dan de werkelijke lasten houdt de gemeente geld over en dan is er sprake van een positief herverdeel-effect (een negatief herverdeel-effect betekent een tekort). De aldus berekende herverdeel-effecten geven een indicatie van de herverdeel-effecten die in de toekomst kunnen optreden bij een volledige toepassing van de verdeelsystematiek met objectieve factoren. Of de herverdeel-effecten ook werkelijk gaan optreden, is o.m. afhankelijk van het door de gemeente gevoerde bijstandsbeleid in relatie tot het door andere gemeenten gevoerde beleid.

Optelling van de omvang van de herverdeel-effecten (onafhankelijk van het teken⁵ en gewogen met de bijstandsuitgaven) per gemeentegrootteklasse geeft duidelijk aan dat er bij de kleine gemeenten sprake is van grote herverdeel-effecten (zie tabel 2). Hierdoor bestaat er een grote kans dat de incentive-werking die van budgettering uit moet gaan, niet werkt. Indien bijvoorbeeld in een kleine gemeente sprake is van een relatief grote invloed van niet waargenomen objectieve factoren (denk bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van een 'blijf van mijn lijf huis' en/of woonwagenkamp, e.d.) dan heeft deze gemeente in tegenstelling tot een grotere gemeente⁶ een grote kans op een negatief herverdeel-effect. Het gemeentelijk bijstandsbeleid is dan wellicht moeilijk opgewassen tegen deze invloed en kan zelfs na gro-

Tabel 2 Gewogen herverdeel-effecten in %

<i>Aantal inwoners</i>	<i>Gemeenten</i>	<i>Aandeel uitgaven (in %)</i>	<i>Herverdeel-effecten (in %)</i>
Tot 25.000	375	13,1	20,5
25.000 - 50.000	105	14,6	13,1
50.000 - 100.000	33	16,1	5,7
100.000 - 150.000	15	13,4	7,0
Meer dan 150.000	10	42,9	3,6
G4	4 32,6	2,7	
Totaal	538	100,0	8,0

te inspanning niet tot enige vermindering van de tekorten komen. Dan is er dus geen sprake meer van een financiële incentive voor deze gemeente.

Vanwege de grote herverdeel-effecten bij kleine gemeenten is het Ministerie van SZW met de VNG overeengekomen om voor deze gemeenten bij de verdeling van de bijstandsgelden uit te gaan van historische kostenaandelen. Voor gemeenten met 40.000 of minder inwoners worden de budgetten bepaald door hun aandeel in de uitkeringslasten bijstand van 1999, voor gemeenten met 60.000 inwoners of meer door het objectief verdeelmodel en voor de middelgrote gemeenten door een combinatie van deze twee verdeelsystemen. Zoals eerder beschreven wordt bij deze combinatie uitgegaan van de formule: aantal inwoners van een gemeente minus 40.000 en gedeeld door 20.000. Bij een inwonertal van bijvoorbeeld 53.000 krijgt de uitkomst van het objectief verdeelmodel een gewicht van 13/20 en de uitkomst van de historische kostenmethode een gewicht van 7/20.

Het jaar 2002 is een overgangsjaar. Voor 2001 bepalen de historische kostenaandelen de verdeling van het macrobudget en voor 2003 het beschreven combinatiemodel. Om een geleidelijke overgang te bewerkstelligen, zal de berekening van de gemeentelijke budgetten van 2002 voor 50% gebaseerd zijn op de aandelen in de uitkeringslasten in 1999 en voor 50% door het combinatiemodel. Dit betekent dat voor het jaar 2002 de verdeelsystematiek voor:

- gemeenten met 40.000 of minder inwoners is gebaseerd op hun aandelen in de uitkeringslasten in 1999;
- gemeenten met 60.000 of meer in-

komens voor 50% uitgaat van historische kostenaandelen en voor 50% van objectieve factoren;

- gemeenten met tussen de 40.000 en 60.000 inwoners ook voor 50% bepaald wordt door historische kostenaandelen en voor 50% door een combinatie van historische kosten en objectieve factoren.

Deze verschillende verdeelsystematieken staan in formulevorm beschreven in de algemene maatregel van bestuur, die naar verwachting voor het zomerreces nog aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. In een bijlage en toelichting wordt nader op de formules ingegaan. Vooruitlopend op de discussie met de Eerste en Tweede Kamer zal het Ministerie van SZW de gemeenten eind mei/begin juni informeren over de voorlopige budgetten voor 2002.

Met ingang van 1 januari 2001 geschiedt de financiering van de uitkeringslasten bijstand van het Rijk aan de gemeenten voor 25% door middel van het verstrekken van een budget vooraf. De overige 75% kan zoals gebruikelijk bij het Rijk worden gedeclareerd. Dit alles is geregeld in de Wet Financiering Abw, IOAW en IOAZ (WFA), die per 1 januari jl. van kracht is geworden.

De gemeenten vernemen aan het eind van september de omvang van het budget, dat ze (naast het declaratiedeel) in het komende uitkeringsjaar aan bijstandsuitkeringen kunnen besteden. Om deze gemeentelijke budgetten te kunnen bepalen, gaat het Rijk uit van de raming van het totale bedrag dat in het komende jaar door

vervolg op blz. 16