

de Staatssecretaris van
Binnenlandse Zaken, mevrouw van
de Vondervoort en de
staatssecretaris van Financiën en de
minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
te Den Haag

Bijlagen

--

Inlichtingen bij

Mw. D. Bogers

Onderwerp

Advies aanpassing verdeling WVG-middelen

Uw kenmerk

FO98/U398

Dossier/volnummer

Ons kenmerk

Rfv 07.33/002.004

Doorkiesnummer

(070)3027246

Datum

8 april 1998

1.

Inleiding

Bij brief van 18 maart 1998 (kenmerk FO98/U398) hebt u, mede namens de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Raad voor de financiële verhoudingen advies gevraagd over de wijze van verdeling van WVG-middelen vanaf 1999. Bij de inwerkingtreding van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) in 1994 heeft de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) geadviseerd over de overheveling en de verdeling van de beschikbare middelen (10 juni 1992, Rgf 175/68).

Inzake de verdeling bleek de Rgf van mening dat afstand genomen moest worden van de historische verdeling en meer gelet moest worden op factoren die de toekomstige behoefte aan middelen zouden kunnen beïnvloeden. Daarbij werd gewezen op het aantal ouderen en de inkomenspositie van degenen die een beroep op de voorzieningen kunnen doen, factoren die destijds niet in het verdeelstelsel voorkwamen. De raad adviseerde daarom een verdeling van middelen via een vast bedrag per inwoner. Tegelijkertijd werd melding gemaakt van de voorgenomen wijziging van de Financiële verhoudingswet waarbij een differentiatie van verdeelmaatstaven zou worden voorgesteld waarbij deze factoren waarschijnlijk zouden worden geïntroduceerd.

Bovendien kon niet worden voorspeld hoe zich het aantal aanvragen en het daarmee gemoeide uitgavenpatroon zou ontwikkelen zodat werd besloten tot een evaluatie in 1997 op grond waarvan de verdeling na gebleken noodzaak zou worden aangepast. Verder werd geadviseerd een korte, beperkte overgangsregeling te hanteren waarbij gemeenten die in de eerste jaren na invoering met hoge kosten te maken zouden krijgen (deels) werden gecompenseerd.

In het kader van de voorgestelde evaluatie 1997 heeft het SGBO (onderzoeks- en adviesbureau van de VNG) onderzoek verricht. Dit onderzoek bestaat uit een aantal deelonderzoeken; een panel-enquête, een scan, een deelonderzoek collectief vervoer, een uitvoeringsonderzoek, een onderzoek naar het niet-gebruik van de WVG en het onderzoek onder de 'oud-aanvragers'. Bij de evaluatie is gekeken of naast het inwonertal andere objectieve factoren zijn aan te wijzen, die de verschillen per gemeente tussen de feitelijke WVG-uitgaven en het ter beschikking gestelde bedrag kunnen verklaren.

Inmiddels heeft het kabinet in zijn standpunt naar aanleiding van deze tweede evaluatie aangegeven de verdeling van de WVG-middelen te willen aanpassen volgens een nieuwe verdeelsleutel. Naar aanleiding daarvan vraagt u de Raad om advies inzake de voorgestelde maatstaven voor aanpassing van de verdeelsleutel.

In hoofdstuk 2 zullen de uitkomsten van het SGBO-onderzoek worden besproken. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 worden ingegaan op de door u voorgestelde verdeelmaatstaven. In hoofdstuk 4 volgt de conclusie.

2.

De tweede evaluatie

Op 1 april 1994 is de Wet Voorziening Gehandicapten (WVG) van kracht geworden. Als gevolg daarvan hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen voor het verstrekken van vervoersvoorzieningen en woningaanpassingen voor gehandicapten en ouderen. Een van de uitgangspunten van de WVG is dat gemeenten beleidsvrijheid hebben gekregen in ruil voor budgetverantwoordelijkheid. Doel van deze beleidsvrijheid is om het voorzieningenpakket af te stemmen op lokale omstandigheden. Hiervoor zijn middelen overgeheveld naar het gemeentefonds.

Uit het evaluatie-onderzoek van het SGBO blijkt, dat in het uitgavenniveau van gemeenten voor WVG-voorzieningen grote verschillen te constateren zijn. Deze verschillen tussen gemeenten zijn door het SGBO nader onderzocht door middel van een multivariate analyse, waarbij is nagegaan hoe objectieve achtergrondfactoren, in onderlinge samenhang, verschillen tussen gemeenten verklaren. De uitkomsten van deze analyse laten zien dat de verschillen grotendeels verklaard worden door een combinatie van factoren. Kenmerken die volgens de analyse van invloed zijn op de uitgaven zijn het aantal huishoudens met een laag inkomen en de gemeentegrootte. De verschillen in uitgaven tussen grootteklassen van gemeenten en vooral tussen gemeenten binnen de grootteklassen betreffen de uitgaven voor vervoer, (samengesteld uit individueel vervoer, collectief vervoer en rolstoelen), woonvoorzieningen, (waaronder individuele aanpassingen, overige woonvoorzieningen en overige collectieve voorzieningen) en uitvoeringskosten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kosten voor woonvoorzieningen, afgezien van de relatief kleine groep van de kleinste gemeenten, tussen de grootteklassen nauwelijks variëren. De variatie moet met name aan de vervoerskosten worden toegeschreven. In grote steden is meer collectief vervoer, in kleinere meer individueel vervoer. Gemeenten zoeken, om de kosten te drukken, in deze nog naar het optimum en werken aan systemen van collectief vervoer.

Kanttekeningen

De Raad wil met betrekking tot het SGB0-onderzoek een aantal kanttekeningen plaatsen. De uitgevoerde analyse heeft slechts betrekking op één jaar (1996). Een analyse op basis van cijfermateriaal van meerdere jaren had een beter inzicht gegeven in mogelijke ontwikkelingen in uitgaven.

De Raad meent dat daarnaast, voor de analyse van causale verbanden tussen uitgaven en verdeelmaatstaven wellicht nader onderscheid in kosten gemaakt moet worden. Immers, naar mag worden verwacht wordt individueel vervoer vooral aan gehandicapten toegekend vanwege het aangewezen zijn op rolstoelbusjes van rolstoelgebruikers. Collectief vervoer in de vorm van taxi's en van deur tot deur vervoer zal voor veel ouderen een oplossing zijn. Rolstoelen lijken bijna uitsluitend aan gehandicapten te worden toegewezen, terwijl ouderen veelal gebruik zullen maken van rollators, scootmobielen en kleine woonaanpassingen. De grote, dure woningaanpassingen zullen weer vaker bij gehandicapten voorkomen. Verder lijkt van belang dat in verstedelijkte gebieden de mantelzorg minder ontwikkeld is dan elders zodat daar vaker een beroep op voorzieningen gedaan zal worden terwijl overigens de afstand tot gefrequenteerde voorzieningen zoals ziekenhuizen, revalidatiecentra, enz. op het platteland weer groter zal zijn.

Hierbij dient ook melding gemaakt te worden van het feit, dat zich een vertekening voordoet. Zo lijkt het erop dat de vraag naar voorzieningen door ouderen de afgelopen jaren op gang gekomen is en nog een zekere vergroting te zien zal geven. Bekend is ook, dat voor inwerkingtreding van de WVG zich nog een piek in de aanvragen door gehandicapten heeft voorgedaan. Op het moment dat de toen verstrekte voorzieningen aan vervanging toe zijn zal zich ongetwijfeld een relatief grote verhoging van het aantal aanvragen en van het daarmee gemoeide bedrag aftekenen. De verhouding tussen uitgaven voor ouderen en uitgaven voor gehandicapten kan zich dan opnieuw sterk wijzigen. Bovendien is er bij vrijwel alle gemeenten sprake van een reactie op het reële uitgavenniveau van de afgelopen jaren. Gemeenten met een overschot hebben de verordening aangepast, bijvoorbeeld door het schrappen of verminderen van de eigen bijdragen terwijl gemeenten met een tekort of sterk teruglopend overschot naar een versobering van het voorzieningenniveau hebben gegrepen of zullen gaan grijpen. Desalniettemin is de Raad van mening, dat de doelgroepenbenadering zoals ook genoemd in het Rgf-advies van 1992 als verklarende factoren voor de verschillen in uitgaven het meest voor de hand ligt.

Het SGB0-rapport geeft het duidelijke signaal af dat aanpassing van de verdeelsleutel in de toekomst noodzakelijk is. Hierbij moet worden opgemerkt dat, gezien de invoeringsfase waarin de WVG zich bevindt en het feit dat gemeentelijk beleid nog niet geheel is uitgekristalliseerd, thans nog geen helder inzicht bestaat in de structuur van de uitgaven. De Raad wil met het oog daarop benadrukken, dat thans slechts zeer voorzichtige stappen kunnen worden genomen in de richting van een uiteindelijke aanpassing van het verdeelstelsel voor de middelen van de WVG in het jaar 2000 of 2001.

3.

Verdeelmaatstaven

U hanteert voor de aanpassing van de verdeling de volgende criteria:

- de aanpassing moet plausibel zijn in de keuze van de maatstaven;
- de herverdeeleffecten moeten bijdragen aan een betere aansluiting van de WVG-verdeling en de WVG-kosten; de aanpassing kent, in ieder geval op korte termijn, zijn beperking in de nadelige herverdeeleffecten die optreden;
- door het feit dat de mogelijke aanpassing in 2000 of 2001 nog onbekend is, mag de aanpassing in 1999 niet zodanig zijn, dat te zijner tijd een tegengestelde aanpassing noodzakelijk blijkt.

De door u voorgestelde aanpassing in 1999 betreft:

1. een vermindering van het huidige bedrag per inwoner;
2. een verhoging van het bedrag per eenheid van de maatstaf regionaal klantenpotentieel;
3. een verhoging van het bedrag per uitkeringsgerechtigde dat verminderd wordt met hetzelfde bedrag per bijstandsgerechtigde. Per saldo vindt daardoor, vanuit het perspectief van het gemeentefonds, een optimale benadering plaats van het aantal gehandicapten.

De verdeling van de middelen voor de WVG valt in het gemeentefonds onder het cluster Zorg. In het cluster Zorg zijn drie aspecten te onderscheiden, leeftijdsopbouw, specifieke doelgroepen en centrumfunctie ('gebruikersdraagvlak').

De leeftijdsopbouw is gekoppeld aan een aantal structuurkenmerken zoals inwoners, jongeren en ouderen. Specifieke doelgroepen zijn in het cluster Zorg vertaald in de structuurkenmerken uitkeringsgerechtigden, allochtonen, alleenstaanden en eenoudergezinnen. Het derde aspect is gerelateerd aan het lokaal en regionaal klantenpotentieel en de leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Het cluster Zorg is vertaald in een aantal maatstaven. De voorgestelde aanpassing voor de verdeling van middelen voor de WVG betreft een aanpassing van maatstaven die onderdeel uitmaken van het cluster Zorg. Deze aanpassing kan in pragmatisch opzicht zonder moeilijkheden worden doorgevoerd.

Bij de keuze voor bepaalde maatstaven is naar de mening van de Raad een spanningsveld aanwezig tussen de statistisch aantoonbare meerwaarde van een maatstaf enerzijds en de inhoudelijke plausibiliteit anderzijds. Door dit spanningsveld volgt de voorgestelde aanpassing van de verdeelsleutel slechts gedeeltelijk de doelgroepenbenadering.

De aanpassing heeft betrekking op de maatstaven inwoners, het regionaal klantenpotentieel, uitkeringsgerechtigden en bijstandsgerechtigden. De Raad zou hieraan, gezien zijn mening dat een doelgroepenbenadering het meest voor de hand ligt als verklarende factor voor de verschillen in uitgaven, de maatstaf ouderen willen toevoegen.

De maatstaf regionaal Klantenpotentieel

De keuze voor het gebruik van de maatstaf regionaal klantenpotentieel voor de voorlopige aanpassing van de verdeelsleutel lijkt pragmatisch van aard. Toepassing van deze maatstaf enkel op grond van statistische overweging is niet acceptabel, gezien het feit dat iedere aantoonbare vorm van causaliteit met het WVG-beleid ontbreekt. De maatstaf regionaal klantenpotentieel omvat, weergegeven in aantallen personen, een globale schatting van de klantenkring van grootschalige publieke regionale voorzieningen of van specialistische zorgvoorzieningen die een aanmerkelijk groter draagvlak moeten hebben dan het draagvlak van de eigen gemeente.

Op de eerste plaats constateert de Raad dat de WVG-middelen betrekking hebben op lokale voorzieningen gericht op individuen. Hierdoor is een verdeling van WVG-middelen op basis van het regionaal klantenpotentieel ongegrond.

Op de tweede plaats is het regionaal klantenpotentieel een globale maatstaf met een eigen dynamiek die niet overeenkomt met de doelgroepen van het WVG-beleid. Bij de uitgevoerde analyse is voor deze maatstaf een statistisch aantoonbare meerwaarde geconstateerd. Gezien de dynamiek van het regionaal klantenpotentieel, meent de Raad dat in de toekomst eenzelfde statistische relatie nauwelijks is vast te stellen.

Op de laatste plaats wil de Raad benadrukken dat het gewicht van deze maatstaf in verband met het globale karakter, in de verdeling binnen het cluster Zorg slechts een klein bedrag per eenheid regionaal klantenpotentieel omvat. Bij een aanmerkelijke verhoging van dit bedrag gaat de kostenoriëntatie verloren.

Overigens kan de Raad de veronderstelling dat er achter deze maatstaf mogelijk kenmerken schuilgaan die het beroep op de WVG meer rechtstreeks bepalen vooralsnog niet ondersteunen. Men doelt hierbij op kenmerken als stedelijkheid en een eventuele aanzuigende werking op WVG-geïndiceerden van gemeenten met een centrumfunctie. Op basis van beschikbaar cijfermateriaal zijn er weinig aanknopingspunten aan te nemen dat aan centrumgemeenten met een hoog regionaal klantenpotentieel extra WVG-middelen tegemoet moeten komen voor het feit dat in deze gemeente grootschalige voorzieningen aanwezig zijn.

De Raad acht het meer op zijn plaats te veronderstellen dat omliggende gemeenten hogere kosten maken voor bijvoorbeeld de vervoersvoorzieningen. WVG-geïndiceerden van omliggende gemeenten zullen grotere afstanden moeten overbruggen tot de regionaal verzorgende instelling. De aanwezigheid van AWBZ-instellingen of bejaardenoordelen levert, ook volgens het evaluatie-rapport van het SGBO, geen significante bijdrage aan het uitgavenniveau. Indien gemeenten met dit soort instellingen hogere uitgaven hebben, is dit te herleiden tot de voor alle gemeenten geldende kenmerken van lage inkomens en gemeentegrootte.

Bij de aanpassing van de verdeelsleutel wordt door het ministerie een afweging in de keuze voor de maatstaf regionaal klantenpotentieel gemaakt op grond van factoren die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn op de kostenstructuur. Bij een analyse van de netto-uitgaven en het regionaal klantenpotentieel van gemeenten per gemeentegroetegroep, constateert de Raad dat geen enkel verband bestaat tussen de hoogte van de netto-uitgaven en het regionaal klantenpotentieel binnen de

groottegroepen. Een uitruil van inwoners en regionaal klantenpotentieel ligt dan ook geheel niet voor de hand.

Gezien het feit dat op dit moment de verschillen in het uitgavenniveau tussen gemeenten nog in ontwikkeling zijn en dat het beleid van Rijk en gemeenten nog niet is uitgekristalliseerd, kan nog niet worden aangetoond dat kenmerken als stedelijkheid en de aanzuigende werking op WVG-geïndiceerden daadwerkelijk van invloed zijn op het uitgavenniveau van een gemeente. De Raad twijfelt daarom of deze aanpassing voldoet aan het door u gestelde criteria dat de aanpassing van de verdeelsleutel in de keuze van de maatstaven plausibel moet zijn.

De maatstaf ouderen

In de inleiding is reeds aangegeven dat de Rgf in 1992 heeft geadviseerd om bij de verdeling van WVG-middelen rekening te houden met het aantal ouderen. Duidelijk is dat het aantal 65-plussers, als benadering van het aantal ouderen in sterke mate bepalend is voor de doelgroep van WVG-voorzieningen per gemeente. Uit het SGBO-onderzoek blijkt (voor 1996) dat bijna 70% van het aantal cliënten met een WVG-voorziening uit 65-plussers bestaat. De wijziging van de Financiële verhoudingswet heeft een differentiatie van de verdeelmaatstaven tot gevolg gehad. In het huidig verdeelstelsel omvat de maatstaf ouderen (OUD) alle inwoners van een gemeente met een leeftijd van 65 jaar en hoger. Door deze differentiatie is het mogelijk bij de verdeling van middelen een doelgroepenbenadering te volgen. Statistisch gezien heeft de maatstaf OUD vooralsnog geen omvangrijke aantoonbare meerwaarde. Tegen het licht van de kanttekeningen die de Raad in hoofdstuk 2 heeft geplaatst, acht hij het raadzaam vooruitlopend op een nog verder uit te kristalliseren beleid, uit het oogpunt van causaliteit met de doelgroep een deel van het budget te verdelen via de maatstaf ouderen.

De maatstaven uitkeringsgerechtigden en bijstandsgerechtigden

De causaal het meest voor de hand liggende verklarende factor voor de benadering van de uitgaven voor WVG-voorzieningen ten behoeve van de doelgroep lichamelijke gehandicapten zou bijvoorbeeld het aantal WAO-ers per gemeente kunnen zijn. Dit is echter geen maatstaf voor het gemeentefonds. Een goede benadering zou gevonden kunnen worden door de uitkeringsmaatstaf Uitkeringsgerechtigden breed (UGB) te corrigeren met de maatstaf bijstandstrekkers (ABW). Het gaat om circa 1,5 miljoen personen in de maatstaf UGB minus circa 0,5 miljoen personen in de maatstaf ABW, zodat circa 1 miljoen personen resteren. Er is met deze correctie geen sprake van een één op één relatie. De maatstaf UGB bestaat naast WAO-ers/AAW-ers en bijstandstrekkers tevens uit een aantal personen die tewerkgesteld is op grond van een gesubsidieerde werkgelegenheidsregeling (Banenpool, JWG en WSW). Met het oog hierop is het van belang, deze gecorrigeerde maatstaf een niet te groot gewicht te geven. Voor alle duidelijkheid merkt de Raad tevens op dat het niet zo is dat alle WAO-ers aanspraak maken op een WVG-voorziening. Veel personen krijgen vanwege psychische klachten een uitkering. Ondanks dat vindt met deze toepassing, vanuit het perspectief van het gemeentefonds, de meest optimale benadering van het aantal lichamelijke gehandicapten plaats. De Raad stemt in met het volgen van deze benaderingswijze als maatstaf voor de verdeling van WVG-middelen.

4.

Conclusie

Alles overziende is de Raad van oordeel dat:

- de ontwikkeling van de uitgaven zich nog niet heeft uitgekristalliseerd;
- wel reeds sprake is van een bestaande verdeling via aantal inwoners, die niet voldoende kostengeoriënteerd blijkt te zijn;
- een aanpassing in 1999 slechts vooruit zou mogen lopen, en zeker niet tegengesteld zou mogen zijn aan een eventuele herverdeling per 2001/2002 die het resultaat zou kunnen zijn van een evaluatie in 2000 waarbij de uitgavenpatronen, los van allerlei incidentele ontwikkelingen, moeten worden onderzocht;
- de overheveling in 1994 heeft plaatsgevonden onder aantekening van een mogelijke herziening van de verdeling na evaluatie in 1997;
- gemeenten dit signaal hebben opgepakt, zoals blijkt uit het evaluatierapport van het SGBO, door in eerste instantie een zeer terughoudend verstrekkingenbeleid te voeren en dat er daarnaast een flink aantal gemeenten is, dat een ruim reservefonds heeft gecreëerd, waardoor bij een herverdeling iets minder dan gebruikelijk zou kunnen worden gelet op negatieve herverdeeleffecten bij gemeenten die overschotten hebben.
- de uitgangspunten voor aanpassing van de verdeling juist zijn, maar dat de voorgestelde uitwerking ervan niet acceptabel is.

De Raad adviseert slechts een beperkte aanpassing per 1 januari 1999 in de richting van een omzetting van het bedrag per inwoner in bedragen van de maatstaven, UGB, ABW (negatief) en OUD. Dat betekent een bijstelling op grond van de onder- of oververtegenwoordiging van de doelgroepen per gemeente, waarvan het zeker lijkt dat ze bij de uitgaven een rol spelen, ook als de uitgaven na verloop van een aantal jaren zich verder hebben uitgekristalliseerd.

Daarnaast ziet de Raad eerder redenen een aanpassing via de maatstaf laag inkomen te maken, dan de voorgestelde maatstaf regionaal klantenpotentieel.

Een voorstel om de maatstaf laag inkomen bij het verdere onderzoek te betrekken wordt niet alleen ingegeven door de eigen bijdragen, dus een prijseffect van de voorziening, maar ook vanwege een mogelijk volume-effect. Uit onderzoeken blijkt een relatie te bestaan tussen welvaart en gezondheid. Lage inkomens zouden een minder goede gezondheid kunnen indiceren en als gevolg daarvan een hoger beroep doen op WVG-voorzieningen.

De Raad is van mening dat de maatstaf regionaal klantenpotentieel niet mag worden gebruikt, zelfs niet als tijdelijke noodmaatregel. Er is geen causaal verband met de kosten en dat is de eerste eis die gesteld moet worden om het verdeelstelsel kostengeoriënteerd te houden. Acceptatie hiervan kan een precedent scheppen voor andere aanpassingen die op den duur het objectieve karakter van de verdeling kunnen aantasten. Een ander bezwaar is dat vervanging van een tijdelijke maatstaf door een op nader onderzoek gefundeerde structurele maatstaf tot herverdeling kan leiden. De stabiliteit van het verdeelstelsel wordt hierdoor aangetast.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. mw ir. J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

w.g. drs. W.M.C. van Zaalen, secretaris