

# Budgettaire ontwikkelingen rondom de Wet voorzieningen gehandicapten

Gedurende de looptijd van de landelijke evaluatie is jaarlijks aan alle gemeenten een vragenlijst toegestuurd met het doel een aantal structurele kwantitatieve gegevens te verzamelen: de zogenaamde Wvg-scan. Met deze vragenlijst is het bereik van de Wvg en de budgettaire gevolgen ervan in beeld gebracht. Door de Scan jaarlijks te herhalen, is in de loop van de evaluatieperiode ook inzicht ontstaan in het trendmatig verloop van volume- en kostengegevens. De laatste Scan is in het voorjaar 2000 gehouden over 1999.

In 1999 zijn ruim 300.000 nieuwe Wvg-voorzieningen toegekend; 10.000 minder dan in 1998. Voor het eerst sinds de decentralisatie nam het aantal toekenningen niet verder toe; de instroom stabiliseert.

Het aantal personen dat gebruik maakt van een Wvg-voorziening, is echter veel groter dan het aantal nieuwe toekenningen, omdat een toekenning jaren kan doorlopen. Het totaal aantal uitstaande Wvg-voorzieningen is in de periode 1994-1999 toegenomen van 238.800 tot 736.600. Vervoer-voorzieningen, dat wil zeggen geldsomverstrekkingen en collectief vervoer, vormen nog steeds het leeuwendeel van het bestand (63%), maar het aandeel is de afgelopen jaren afgenomen.

De uitgaven voor voorzieningen (op kasbasis) zijn in de periode 1994-1999 gestegen van f 286 miljoen tot f 1.466 miljoen. De sterkste stijging deed zich voor bij woonvoorzieningen. Vervoersvoorzieningen, inclusief collectief vervoer, beslaan nog steeds het grootste deel van de kosten, maar het aandeel van woonvoorzieningen is gestaag toegenomen.

*'In de eerste jaren na de invoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) namen het aantal toegekende voorzieningen en de bijbehorende uitgaven ieder jaar spectaculair toe. Aan die sterke groei begint nu een eind te komen. Weliswaar is het totaal aantal cliënten dat gebruik maakt van een Wvg-voorziening nog toegenomen maar in 1999 is voor het eerst het aantal nieuwe toekenningen gedaald. Het lijkt erop dat er sprake is van een zekere stabilisatie. Ook de uitgaven nemen minder hard toe dan in voorgaande jaren. Hielden de meeste gemeenten in de eerste jaren ruim geld over van hun Wvg-budget, nu is daar een eind aan gekomen. Landelijk gezien hebben gemeenten in 1999 aanzienlijk meer uitgegeven dan er beschikbaar was voor de uitvoering van de Wvg. Gelukkig vlakt de groei van de uitgaven af en heeft het Rijk voor de komende jaren aanzienlijk meer geld voor de Wvg uitgetrokken. Zodoende ziet de toekomst er niet ongunstig uit voor gemeenten.'*<sup>1</sup>

## HENK VAN ANDEL

Werkzaam bij SGBO<sup>2</sup>, het Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG

De uitvoeringskosten, dat wil zeggen de gemeentelijke apparaatskosten (personeel en materieel) en de externe indicatie- en advieskosten, zijn eveneens sterk toegenomen, van f 164 miljoen in 1994 tot f 340 miljoen in 1999. Het aandeel in de totale uitgaven nam echter in die periode af, van 37% tot

19%. Bij de bepaling van het budgettaire kader voor de Wvg in 1993 is onderscheid gemaakt tussen een aantal categorieën middelen die zouden overgaan naar het gemeentefonds ten behoeve van de Wvg. Het ging om de VROM-middelen voor woonvoorzieningen, de AAW-middelen voor vervoersvoorzieningen en rolstoelen, en de uitvoeringskosten. Over het geheel genomen blijken de veronderstellingen die ten grondslag lagen aan de fi-

nanciële overheveling van de Wvg-voorzieningen, niet overeen te komen met de werkelijkheid: in alle categorieën voorzieningen zijn de aantallen meer toegenomen dan werd verwacht. De uitvoeringskosten en de uitgaven voor voorzieningen vielen eveneens hoger uit, met uitzondering van de vervoersvergoedingen. Door invoering van collectief vervoer en verlaging van de hoogte van taxikostenvergoedingen zijn gemeenten erin geslaagd om de toename van de kosten te beheersen, terwijl de verwachte (bijna) verdubbeling van de doelgroep is gerealiseerd.

In de periode 1994-1995 nam het kasverschil in positieve zin toe, omdat de beschikbare middelen sneller groeiden dan de uitgaven. Maar in de jaren daarna was dat andersom: de uitgaven namen sterker toe. Hierdoor daalde het kasverschil. Vanaf 1998 is er op kasbasis sprake van een tekort. In 1999 is dit tekort verder opgelopen tot f 132 miljoen ofwel 8% van de beschikbare middelen. In 1999 was landelijk f 1.667 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van de Wvg (via gemeentefonds en de Tijdelijke bijdrageregeling AWBZ-gemeenten) terwijl de totale netto uitgaven f 1.799 miljoen bedroegen.

### Toereikendheid van het Wvg-budget

De komende twee jaar zullen de Wvg uitgaven nog verder stijgen. Deze verwachting is gebaseerd op een analyse van gemeentelijke begrotingcijfers. De uitgaven voor 2000 zijn geraamd op circa f 1.790 miljoen en voor 2001 op f 1.830 miljoen. Dat is weliswaar niet veel meer dan de gerealiseerde uitgaven in 1999, maar gezien het feit dat gemeenten in 1999 de uitgaven 5% te laag hebben begroot en het totale cliëntenbestand nog steeds groeit, is het aannemelijk te veronderstellen dat de uitgaven in 2000 en 2001 in werkelijkheid hoger zullen uitvallen.

In 2000 komt er f 220 miljoen meer beschikbaar voor de Wvg dan in 1999. In 2001 komt daar nog eens f 85 miljoen bij. Deze toename is enerzijds te danken aan het structureel verhogen van het Wvg-budget, anderzijds aan het naar voren halen van toekomstig



**... vervoersvoorzieningen, inclusief collectief vervoer, beslaan nog steeds het grootste deel van de kosten, maar het aandeel van woonvoorzieningen is gestaag toegenomen ...**

geplande uitgaven door het kabinet en het hoge accres waardoor er meer geld voor gemeenten beschikbaar is vanuit het gemeentefonds. Door deze sterke toename is er op landelijk niveau waarschijnlijk weer sprake van onderbesteding. In ieder geval zullen uitgaven en inkomsten meer in balans zijn dan in 1999 het geval was. In figuur 2 is dit goed te zien.

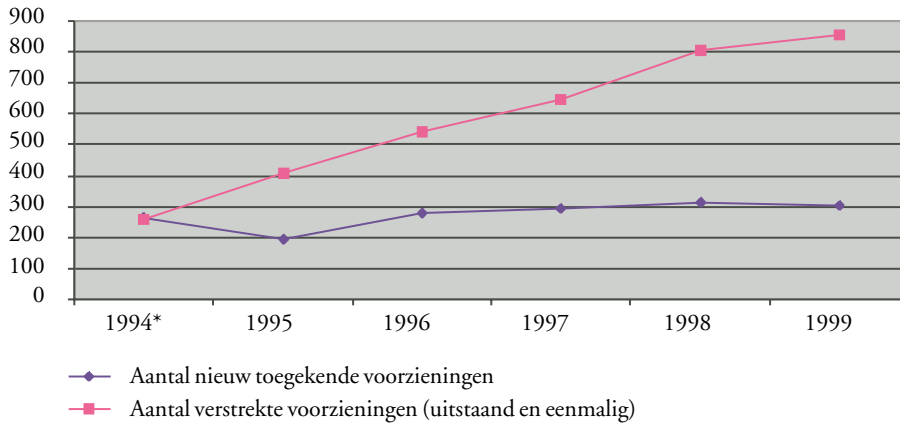
De vraag is echter of het budget ook op langere termijn toereikend is. Deze vraag is moeilijk te beantwoorden, want alleen de factor vergrijzing valt enigszins te kwantificeren. Het aantal 65-plussers is de afgelopen jaren met circa 1% per jaar toegenomen en deze groei zet zich volgens de CBS-prognoses in de komende jaren nog voort. Uit het onderzoek blijkt dat de sterke groei van de uitgaven in de afgelopen jaren voor het grootste deel is toe te schrijven aan de toename van het aantal 65-plussers dat een beroep doet op de Wvg. Het aandeel 65-plussers in Nederland dat gebruik maakt van een Wvg-voorziening, is gestegen van 6% in 1994 tot 19% in 1999. (Dubbele) vergrijzing, extramuralisering en afname van het niet-gebruik speelden daarbij een belangrijke rol.

Inmiddels bestaat ruim 70% van het cliëntenbestand uit 65-plussers. Desondanks neemt het aantal cliënten ouder dan 65 jaar met een doorlopende voorziening nog steeds toe en is er nog sprake van niet-gebruik onder deze doelgroep. Dit blijkt onder andere uit het feit dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn wat betreft het percentage ouderen met een Wvg-voorziening. Dit varieert van minder dan 10% tot meer dan 40%. Zodoende is het aannemelijk dat het aantal ouderen dat de komende jaren een beroep zal doen op de Wvg, nog verder zal toenemen. Ieder procentpunt toename van ouderen met een Wvg-voorziening komt op dit moment overeen met circa f 50 miljoen.

### Verschillen tussen gemeenten

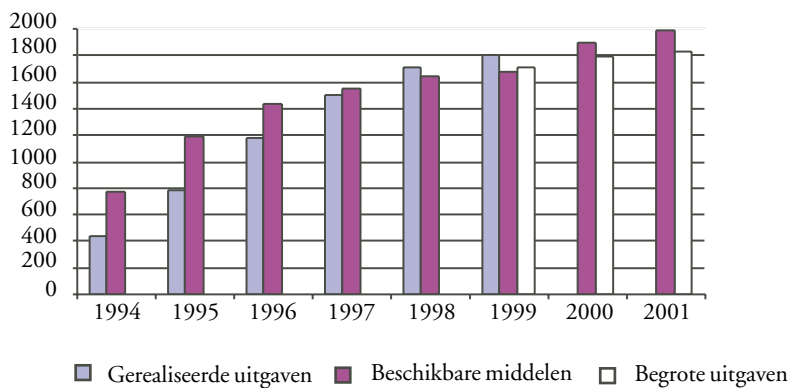
Tussen gemeenten bestaan grote verschillen, zowel in aantallen als in uitgaven. Hierin is de afgelopen jaren weinig verandering gekomen. Getracht is om deze verschillen nader te verklaren aan de hand van een analysemodel waarbij gekeken is naar zowel objectieve gemeentekennmerken als beleidsmatige factoren.

**Figuur 1** Ontwikkeling van het aantal nieuwe toekenningen en verstrekte voorzieningen  $\times 1.000$



\* Inclusief automatische instroom van ex-AAW-cliënten.

**Figuur 2** Ontwikkeling van de netto-uitgaven (kas) en beschikbare middelen in 1994-2001 in miljoenen guldens



Het totale aantal cliënten met een Wvg-voorziening (volume) in een gemeente wordt, behalve door het aantal inwoners, vooral bepaald door het aantal 65-plussers en arbeidsongeschikten. Verder speelt de aanwezigheid van een collectief vervoersysteem een rol: gemeenten met collectief vervoer hebben verhoudingsgewijs meer cliënten (aanbod schept vraag).

De uitgaven worden bepaald door de combinatie van volume en gemiddelde kosten per voorziening. Het gemeentelijk beleid is vooral van invloed op de laatste factor. De gemiddelde kosten zijn lager naarmate gemeenten een strikter voorzieningenbeleid voeren en minder keuzevrijheid aan de cliënten overlaten. Zo geven gemeenten die lagere verhuiskostenvergoedingen verstrekken en het primaat van verhuizen regelmatig toepassen, omgerekend per inwoner minder uit aan woonvoorzieningen. De aanwezigheid van een collectief vervoersysteem drukt eveneens de uitgaven; de gemid-

delde kosten per cliënt zijn lager. De invloed van het gemeentelijk beleid op de uitgaven voor rolstoelen lijkt gering te zijn. Een verschil in uitgaven tussen gemeenten die huren of kopen is niet aangetoond.

De nieuwe verdeelsleutel van het gemeentefonds blijkt beter aan te sluiten bij de praktijk. De verdeling zou wellicht nog iets verbeterd kunnen worden wanneer meer rekening wordt gehouden met het aantal ouderen en arbeidsongeschikten in een gemeente en in mindere mate met het aantal woonruimten en het aantal huishoudens met een laag inkomen.

Desalniettemin waren er in 1999 veel gemeenten met een kastekort (een negatief verschil tussen uitgaven en het fictieve budget). Dit aantal is de afgelopen jaren sterk toegenomen: van circa 100 gemeenten in 1996 tot circa 350 in 1999 (62%). Waren in 1996 de 'tekort-gemeenten' met name te vinden in de categorieën middelgrote en grote gemeenten, in 1999 zijn ze in al-

le categorieën te vinden. Het aantal tekortgemeenten zal echter naar verwachting in 2000 afnemen omdat er landelijk meer geld beschikbaar is.

Gemeenten die in de afgelopen jaren telkens met een tekort zijn geconfronteerd, worden gekenmerkt door een groot volume. Ze hebben ook een opvallend hoog percentage arbeidsongeschikten. Met betrekking tot de overige verdeelmaatstaven van het gemeentefonds zijn de verschillen ten opzichte van andere gemeenten gering. Er zijn dus nog andere factoren in het geding.

Opvallend veel van deze tekortgemeenten ontvingen in de eerste twee jaar een Integratie-uitkering. Deze uitkering werd verstrekt aan gemeenten met historisch hoge uitgaven voor gehandicapten. Verder is het percentage 65-plussers dat gebruik maakt van een Wvg-voorziening, in deze groep gemeenten opvallend hoog. Verschillen in mate van voorlichting onder ouderen, extramuralisering en inkomensituatie van ouderen spelen hierbij een rol. Deze factoren zijn echter moeilijk te kwantificeren. Er zijn momenteel geen objectieve kenmerken (verdeelmaatstaven) beschikbaar op grond waarvan aan gemeenten met een structureel tekort meer geld uit het gemeentefonds toegewezen kan worden. Dit staat compensatie van de tekorten in de weg.

### Andere aspecten van de Wvg

In de evaluatie is behalve aan budgettaire aspecten ook veel aandacht besteed aan de wijze waarop gemeenten de zorgplicht hebben ingevuld (voorzieningenbeleid) en de uitvoering hebben georganiseerd (samenwerking, uitbesteding van taken, type contracten e.d.). Verder is gekeken wat de ervaringen van cliënten zijn (tevredenheid met het proces en voorzieningen) en of de Wvg de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van gehandicapten bevordert.

#### Noten

- 1 Een citaat uit *Een verstrekkende wet 3*. Daarin worden de resultaten beschreven van de landelijke evaluatie van de Wvg (1994-2000). In dit artikel wordt ingegaan op het budgettaire deel van de evaluatie.
- 2 SGBO heeft samen met Ipso Facto de landelijke evaluatie van de Wvg uitgevoerd.