
Financiële bundeling van doelgroepenvervoer op lokaal niveau

Onderzoeksperceel 2: financiën en ramingen

597006 - 006

Eindrapport

I Inhoudsopgave

Samenvatting	5
S.1 Inleiding.....	5
S.2 Bepaling omvang huidige financiële regelingen.....	5
S.3 Voorstel systematiek eigen bijdragen en anticumulatie.....	6
S.4 De in de toekomst benodigde financiële middelen.....	7
S.5 Gevolgen bundeling voor financieringssystematiek.....	8
1 Inleiding	11
2 Omvang van de huidige financiële regelingen	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg).....	13
2.3 Leerlingenvervoer.....	15
2.4 AWBZ-vervoer.....	17
2.5 Zittend ziekenvervoer (Zzv).....	19
2.6 WIA-vervoer.....	20
2.7 Bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys).....	20
2.8 Totaal overzicht uitgaven.....	22
3 De in de toekomst benodigde financiële middelen	23
3.1 Inleiding.....	23
3.2 Vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg).....	24
3.3 Leerlingenvervoer.....	25
3.4 AWBZ-vervoer.....	26
3.5 Zittend ziekenvervoer (Zzv), WIA-vervoer en Valys.....	26
4 Systemen van eigen bijdragen en mogelijke cumulatie	29
4.1 Inleiding.....	29
4.2 Overzicht gebruikte systemen van eigen bijdragen.....	29
4.3 De mogelijkheid van cumulatie.....	30
5 Beoordeling gevolgen bundeling voor systematiek van bekostiging	33
5.1 Inleiding.....	33
5.2 Uitkeringsvorm.....	33
5.3 Eigen bijdragen.....	37

S Samenvatting

S.1 Inleiding

onderzoek naar de mogelijkheid van bundeling van het doelgroepenvervoer

Het doelgroepenvervoer wordt op dit moment verzorgd op basis van verschillende wettelijke regelingen, op basis van verschillende financiële regelingen en door uiteenlopende (overheids-)instanties. Om de mogelijkheid van bundeling van het doelgroepenvervoer op lokaal niveau te verkennen, heeft het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) een drietal samenhangende onderzoeken aanbesteed. Deze onderzoeken richten zich op de taken, bevoegdheden en het wettelijke kader (perceel 1), de huidige en toekomstige financiële middelen die er mee zijn gemoeid (perceel 2) en de effecten van beleid (perceel 3). Cebeon heeft het onderzoek naar het tweede perceel, betreffende de mogelijkheden van financiële bundeling, uitgevoerd.

zes bestaande regelingen

De bundeling richt zich op de volgende zes bestaande regelingen:

1. het leerlingenvervoer;
2. het WIA-vervoer;
3. het zittend ziekenvervoer (Zzv);
4. het AWBZ-vervoer van en naar vormen van dagbesteding voor geïndiceerde ouderen en gehandicapten;
5. de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg);
6. het bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys).

onderzoeksvragen

Bij het onderzoek naar de mogelijkheden van financiële bundeling stonden de volgende vragen centraal:

- de bepaling van de exacte omvang van de huidige financiële regelingen;
- een voorstel voor de systematiek van eigen bijdragen en anticumulatie;
- een inschatting van de in de toekomst benodigde financiële middelen;
- de gevolgen van de bundeling van het doelgroepenvervoer voor de financieringssystematiek.

S.2 Bepaling omvang huidige financiële regelingen

In de onderstaande tabel S.1 wordt een overzicht gegeven van de omvang van de verschillende regelingen. Hierbij wordt tevens per regeling aangegeven wat de huidige relatie met het gemeentefonds is.

Tabel S.1. Omvang huidige financiële regelingen doelgroepenvervoer, stand 2005.¹

<i>naam regeling</i>	<i>omvang in miljoenen euro's</i>	<i>relatie met gemeentefonds</i>
<i>vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg)</i>	475	in gemeentefonds
<i>leerlingenvervoer</i>	199	in gemeentefonds
<i>AWBZ-vervoer</i>	127	buiten gemeentefonds
<i>zittend ziekenvervoer</i>	80	buiten gemeentefonds
<i>WIA-vervoer</i>	17	buiten gemeentefonds
<i>bovenregionaal vervoer (Valys)</i>	36	buiten gemeentefonds

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat met de financiële regelingen voor doelgroepenvervoer in totaal een bedrag is gemoeid van circa 934 miljoen euro.

Daarvan heeft het grootste deel (ruim 70%) een relatie met gemeentefonds en komt daarmee ten laste van de algemene middelen van gemeenten, die bestaan uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds en uit inkomsten uit OZB en Overige eigen middelen (OEM).

In bovenstaand overzicht zijn niet de uitgaven die verband houden met eigen bijdragen opgenomen.²

S.3 Voorstel systematiek eigen bijdragen en anticumulatie

eigen bijdragen in huidige regelingen

Bij de verschillende regelingen worden uiteenlopende systemen van eigen bijdragen gehanteerd. Alleen bij de AWBZ zijn geen eigen bijdragen relevant.

Alhoewel gemeenten vrij zijn in het al dan niet hanteren van eigen bijdragen, is de verwachting dat het hanteren van eigen bijdragen onder invloed van de Wmo zal toenemen.

Om verschillende redenen lijken op dit moment de risico's van cumulatie beperkt (zeker voor de laagste inkomensgroepen).

In onderstaande tabel S.2 geven we een indicatief overzicht van de omvang van de eigen bijdragen per regeling.

Tabel S.2. Indicatief overzicht omvang eigen bijdragen, stand 2005.

<i>naam regeling</i>	<i>omvang in miljoenen euro's</i>
<i>vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg)</i>	0,8
<i>leerlingenvervoer</i>	6,5
<i>AWBZ-vervoer</i>	n.v.t.
<i>zittend zoekenvervoer</i>	p.m.
<i>WIA-vervoer³</i>	1,7
<i>bovenregionaal vervoer (Valys)</i>	3,1

1. Bij het WIA-vervoer gaat het om het uitgavniveau in 2004.

2. Alsmede de uitgaven in verband met de specifieke uitkering Bbag in 2005 (onderdeel vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo).

3. Bij de verstrekking van een WIA-vervoersvoorziening kan er sprake zijn van de aftrek van algemeen gebruikelijke kosten, cq bespaarde kosten openbaar vervoer. Met een inkomen beneden € 30.700 (2006) is er geen vergoeding van standaardauto(kosten). Voor het schoolvervoer geldt geen inkomensgrens.

denkrichting op hoofdlijnen met betrekking tot vormen van eigen bijdragen

Bij een eerste uitwerking van een denkrichting op hoofdlijnen met betrekking tot vormen van eigen bijdragen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- er wordt vanuit gegaan dat eigen bijdragen redelijk worden gevonden, vanuit het principe dat ook andere reizigers (buiten het doelgroepenvervoer) voor het gebruik van vervoer dienen te betalen. Voor de hoogte van de eigen bijdrage zou daarom een relatie kunnen worden gelegd met de hoogte van het reguliere openbaar vervoer tarief. Via het doelgroepenvervoer zouden dan de extra kosten boven dit niveau kunnen worden bekostigd;
- er worden geen uitspraken gedaan over de wenselijkheid om bij het bepalen van eigen bijdragen rekening met het inkomen te houden (politieke afweging);
- wanneer eigen bijdragen een bevoegdheid van gemeenten is, is het de vraag in welke mate ze (net als nu) kunnen beslissen over het al dan niet hanteren van eigen bijdragen en de vormgeving ervan. Landelijke wetgeving kan het speelveld daarbij afbakenen.

Bij het aangeven van vormen van eigen bijdragen wordt een onderscheid gemaakt tussen de regelingen voor leerlingenvervoer (inclusief het WIA-schoolvervoer) en de uitsluitend op gehandicapten gerichte regelingen:⁴

- bij het leerlingenvervoer en het WIA-schoolvervoer is er geen reden om de huidige regeling aanzienlijk te wijzigen, tenzij om administratieve redenen;
- met betrekking tot de Wvg, Awbz, Zzv (overige behandelingen), WIA-werkvervoer en Valys kunnen de volgende vormen van eigen bijdragen worden onderscheiden:
 - via eigen auto: kilometervergoeding tot een bepaald maximum aan kilometers, (indien gewenst) inkomensafhankelijk;
 - via vormen van doelgroepenvervoer: vergoeding voor de extra kosten boven het regulier openbaar vervoer tarief tot een bepaald maximum aantal kilometers, (indien gewenst) inkomensafhankelijk.

Indien eigen bijdragen zijn gekoppeld aan kilometervergoedingen (openbaar vervoer of eigen auto) is er geen risico van een cumulatie van eigen bijdragen.

S.4 De in de toekomst benodigde financiële middelen

gebruik structuurvariabelen uit algemene verdeelmodellen

Voor het inschatten van de toekomstige behoefte (2015) is van belang dat aan de verdeling van de in financiële zin meest omvangrijke regelingen voor doelgroepenvervoer (leerlingenvervoer, Wmo-vervoer) dynamische behoefteramingen ten grondslag liggen, die tot uitdrukking komen in de ontwikkeling van de uitkeringsbasis voor de verdeling van het gemeentefonds.

Uitgaande van het uitgavenniveau in 2005 is met behulp van deze formules uit het gemeentefonds de toekomstige financiële behoefte voor leerlingenvervoer en vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo geïndiceerd voor de situatie dat de huidige werkwijze wordt gecontinueerd. De prognose is dan dat de middelenbehoefte voor leerlingenvervoer met 3% afneemt en die voor Wmo-vervoer met 9% toeneemt.

Ook voor de raming van de toekomstige middelen voor AWBZ-vervoer is een dergelijke werkwijze toegepast op grond van de bestaande Wmo-formules in het gemeentefonds. Daarnaast is de toekomstige middelenbehoefte ingeschat op basis van de ontwikkeling van het aantal ouderen (65-plus). Dit leidt tot een bandbreedte

4. De regeling Zzv gekoppeld aan behandelingen als radiotherapie en dergelijke en het WIA woon-werkvervoer, die waarschijnlijk niet in de bundeling worden betrokken, blijven hier buiten beschouwing.

in de verwachte toename van de behoefte aan financiële middelen voor AWBZ-vervoer die ligt tussen 2% en 9%.

Voor de andere, in financiële zin meer beperkte onderdelen (Zzv, WIA en Valys) is een globalere raming gemaakt, aansluitend bij de ramingen voor de meer omvangrijke financiële onderdelen. De betekenis en omvang van het Zzv en Valys stond in de afgelopen jaren sterk onder invloed van allerlei (bestuurlijke) aanpassingen.

doorzetten huidige werkwijze en gewijzigd regime

Het maken van de ramingen heeft zich geconcentreerd op het doorzetten van de huidige werkwijze.

Waar relevant en mogelijk wordt gewezen op exogene factoren die in de komende jaren van invloed kunnen zijn op de betekenis, invulling en omvang van de regelingen. Deze effecten worden niet gekwantificeerd, maar er wordt wel gewezen op de richting van het effect. Bij het benoemen van de exogene factoren komt ook de relatie met het reguliere openbaar vervoer aan bod.

S.5 Gevolgen bundeling voor financieringssystematiek

vervoersvoorzieningen Wmo en leerlingenvervoer

De middelen voor vervoersvoorzieningen Wmo en leerlingenvervoer worden op dit moment via het gemeentefonds aan gemeenten toegeedeeld.

Op basis van de volgende redenen is er geen aanleiding om hiervan af te wijken:

- de scenario's op grond van wettelijke regelgeving wijzen alle naar de gemeente als eerstverantwoordelijke voor het (in samenhang) realiseren van deze voorzieningen;
- de middelen blijken goed te verdelen over gemeenten op basis van de algemene verdeelmaatstaven;
- door middel van de verdeling via het gemeentefonds zijn de regelingen al in financiële zin gebundeld (hoewel ze door gemeenten in beleidsmatige zin veelal nog niet zijn geïntegreerd);
- de vervoersvoorzieningen Wmo maken onderdeel uit van de Wmo die recentelijk is ingevoerd en op grond waarvan met ingang van 2007 extra middelen voor huishoudelijke verzorging aan het gemeentefonds zijn toegevoegd.

overige regelingen

Op basis van de volgende criteria is voor de overige regelingen beoordeeld of verdeling via het gemeentefonds voor de hand ligt (een plus) of dat een andere bekostigingswijze meer aangewezen lijkt (een min):

- de samenhang met andere regelingen is belangrijk, vooral ten aanzien van de eerstverantwoordelijkheid voor beleid en indicatiestelling;
- de kabinetsdoelstellingen voor doelgroepenvervoer zijn relevant: klantvriendelijk, doelmatig, heldere verantwoordelijkheidsverdeling en inclusief beleid;
- de verdeling is realiseerbaar op basis van algemene verdeelmaatstaven (structuurvariabelen) van het gemeentefonds;
- het gaat om een relatief beperkt bedrag, waardoor de bundeling met andere (meer omvangrijke) regelingen realiseerbaar is zonder al te grote financiële gevolgen voor (individuele) gemeenten.

Schema S.1. Overwegingen voor financiering via gemeentefonds (+) of andere financieringssystematiek (-)

<i>regeling</i>	<i>samenhang met andere regelingen</i>	<i>kabinets doelstellingen relevant</i>	<i>uit te drukken in algemene verdeelmaatstaven</i>	<i>relatief geringe financiële omvang</i>
AWBZ-vervoer	+	+	+	
Zzv 1 (radiotherapie etc.)	+/-	+/-	+/-	
Zzv 2 (overige behandelingen)	+	+	+/-	+
Valys	+	+	+/-	+
WIA woon-werkvervoer	-		-	+
WIA schoolvervoer	+		+/-	+

bevindingen naar aanleiding van schema S.1

- voor de volgende regelingen wijzen de beoordelingscriteria in de richting van verdeling via het gemeentefonds: AWBZ; Zzv 2 (overige behandelingen), Valys en WIA-schoolvervoer;
- het Zzv gekoppeld aan een behandeling in de sfeer van radiotherapie etc. zou ook via het gemeentefonds kunnen worden verdeeld, maar deze middelen zouden als variant ook via de zorgverzekeraars kunnen lopen;
- het WIA-woon-werkvervoer zou gezien de omvang van de hiermee verbonden middelen ook via het gemeentefonds kunnen worden verdeeld. Als variant kan het ook blijvend via het Uvw worden verdeeld, gegeven de specifieke soort indicatie die er aan ten grondslag ligt en de relatie met werkgelegenheidsbevordering.

gemeentefonds of gebruik brede doeluitkering

In plaats van het gemeentefonds zou voor de financiële bundeling ook gebruik kunnen worden gemaakt van een brede doeluitkering. De vraag is of dit extra mogelijkheden zal opleveren ten aanzien van een meer gerichte verdeling, eventueel in combinatie met het inbouwen van prikkels. Om een aantal redenen is dit voor de onderhavige situatie niet een voor de hand liggende optie:

- de vervoersvoorzieningen Wmo en het leerlingenvervoer maken op dit moment al onderdeel uit van het gemeentefonds. Vanuit de samenhang van deze middelen met andere (in het kader van de Wmo en het onderwijsbeleid) is het niet aannemelijk dat deze middelen worden uitgenomen;
- bij verdeling via het gemeentefonds is het mogelijk om de middelen in een verschillende samenhang te volgen;
- gegeven hun omvang en de samenhang met de (veel omvangrijker) middelen in het gemeentefonds, ligt het niet voor de hand om de regelingen buiten het gemeentefonds in een afzonderlijke brede doeluitkering te bundelen;
- voor een prikkelwerking is de vorm van de uitkering veelal niet het belangrijkste instrument (zie de ervaring met andere brede specifieke uitkeringen) en zijn andere instrumenten (aangereikte wettelijke en organisatorische kaders, best practices, de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie) veelal belangrijker dan de keus tussen gemeentefonds of brede doeluitkering.

1 Inleiding

drie onderzoeken naar de mogelijkheid van bundeling van het doelgroepenvervoer

Het doelgroepenvervoer wordt op dit moment verzorgd op basis van verschillende wettelijke regelingen, op basis van verschillende financiële regelingen en door uiteenlopende (overheids-)instanties. Om de mogelijkheid van bundeling van het doelgroepenvervoer op lokaal niveau te verkennen, heeft het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) een drietal samenhangende onderzoeken aanbesteed. Deze onderzoeken richten zich op de taken, bevoegdheden en het wettelijke kader (perceel 1), de huidige en toekomstige financiële middelen die er mee zijn gemoeid (perceel 2) en de effecten van beleid (perceel 3).

het tweede perceel: de mogelijkheden van financiële bundeling

Cebeon heeft het onderzoek naar het tweede perceel, betreffende de mogelijkheden van financiële bundeling uitgevoerd.

Belangrijk onderdeel van het streven om het doelgroepenvervoer zoveel mogelijk te bundelen is het verkennen van de mogelijkheid om de bestaande financiële regelingen te integreren en de middelen in samenhang beschikbaar te stellen. Daarbij moet overigens worden aangetekend dat de verdeling van de middelen voor de twee in financiële omvang belangrijkste regelingen, de Vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg) en het leerlingenvervoer, al via het gemeentefonds is gebundeld.

onderzoeksvragen

Bij het onderzoek naar de mogelijkheden van financiële bundeling stonden de volgende vragen centraal:

- de bepaling van de exacte omvang van de huidige financiële regelingen;
- een inschatting van de in de toekomst benodigde financiële middelen;
- de gevolgen van de bundeling van het doelgroepenvervoer voor de financieringssystematiek;
- een voorstel voor de systematiek van eigen bijdragen en anticumulatie.

zes bestaande regelingen

De bundeling richt zich op zes bestaande regelingen:

1. het leerlingenvervoer: de vergoeding daarvan loopt via het gemeentefonds, als onderdeel van het cluster Educatie. De daadwerkelijke uitvoering is de verantwoordelijkheid van de gemeenten;
2. het WIA-werkvervoer: op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) komt de bekostiging daarvan ten laste van het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) Dit fonds wordt gefinancierd uit premies van werkgevers;
het WIA-schoolvervoer: op grond van de Wet invoering en financiering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (IWIA) komt de bekostiging daarvan ten laste van het Wajongfonds. Dit fonds wordt gefinancierd met een rijksbijdrage van het Ministerie van SZW. De uitvoering berust bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV);
3. het zittend ziekenvervoer (Zzv): de regeling wordt uitgevoerd door de zorgverzekeraars in het kader van de Zorgverzekeringswet (vóór 1-1-2006: de Ziekenfondswet);
4. het AWBZ-vervoer van en naar vormen van dagbesteding voor geïndiceerde ouderen en gehandicapten: dit vervoer wordt bekostigd vanuit de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) voor wat betreft de functies Ondersteunende en Activerende Behandeling (OB/AB). De uitvoering berust bij de zorgkantoren;
5. de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg): de vergoeding loopt via het gemeentefonds als een apart subcluster binnen het cluster Maatschappelijke Zorg.

6. het bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys): het ministerie van VWS vergoedt een private landelijke uitvoerder op basis van werkelijk gereden kilometers per (deel)taxi. De reiziger betaalt een persoonlijk kilometer budget tegen gemiddeld openbaar vervoer tarief.

In hoofdstuk 2 worden de regelingen nader afgebakend en wordt aangegeven wat de omvang van de betrokken middelen is en hoe ze worden verdeeld. In hoofdstuk 4 wordt aangegeven in hoeverre de vergoeding gerelateerd is aan het inkomen van de ontvanger en of er sprake is van een bepaalde vorm van eigen bijdragen. Ook kunnen regelingen onderdeel uitmaken van een persoonsgebonden budget (pgb).

de afstemming op overige trajecten

Zoals hierboven aangegeven is dit onderzoek parallel uitgevoerd met een tweetal andere onderzoeken in het kader van de bundeling van het doelgroepenvervoer. Met deze andere trajecten is tussentijds afgestemd.

Met het onderzoek naar het wettelijk kader had deze afstemming betrekking op de gevolgen van de onderscheiden wettelijke kaders voor bundeling voor de wijze van financiering. In dat kader zijn drie scenario's opgesteld: bundeling binnen de huidige wettelijke kaders; bundeling op basis van de Wmo en bundeling op basis van een nieuwe wet voor het doelgroepenvervoer.

Voor de wijze van financiering was relevant dat in alle scenario's gemeenten de eerstverantwoordelijke zijn voor beleid, indicatiestelling en uitvoering. Voor zover er sprake is van een relatie tussen deze wettelijke kaders en de financieringswijze komt dat in hoofdstuk 5 van dit rapport aan de orde.

Met het onderzoek naar de effecten van beleid i.c. de organisatie van het doelgroepenvervoer op lokaal niveau is vooral afgestemd ten aanzien van een aantal relevante gegevens. Daarbij ging het onder meer om gegevens over onderdelen van het gebruik binnen de onderscheiden financiële regelingen en om de kosten van uitvoering inclusief de mogelijkheid van een bepaalde (naar verwachting in omvang beperkte) overlap in de uitvoering (zie ook hoofdstuk 5).

indeling rapport

In dit rapport worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- de omvang van de huidige financiële regelingen (hoofdstuk 2);
- de in de toekomst benodigde financiële middelen (hoofdstuk 3);
- de huidige systematiek van eigen bijdragen (hoofdstuk 4);
- de beoordeling van de gevolgen van bundeling voor de bekostigingssystematiek onderscheiden naar uitkeringsvorm en eigen bijdragen (hoofdstuk 5).

2 Omvang van de huidige financiële regelingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de omvang van de huidige financiële regelingen gepresenteerd. De zes relevante regelingen komen in de volgende paragrafen aan bod:

- de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg; zie paragraaf 2.2);
- het leerlingenvervoer (paragraaf 2.3);
- AWBZ-vervoer (paragraaf 2.4);
- het zittend ziekenvervoer (Zzv; paragraaf 2.5);
- het WIA-vervoer (paragraaf 2.6);
- het bovenregionaal vervoer voor gehandicapten (Valys; paragraaf 2.7).

Binnen de onderscheiden paragrafen komen steeds de volgende onderwerpen aan bod:

- kenmerken van de regeling;
- de wijze waarop de omvang is bepaald (inclusief de samenstellende delen);
- de financiële omvang van de regeling (op basis van uitgaven en waar mogelijk en relevant ook op basis van de voor de regeling beschikbare middelen);
- de wijze waarop de middelen op dit moment worden verdeeld (en de factoren waarmee rekening wordt gehouden).

In paragraaf 2.8 wordt een totaaloverzicht van de met de verschillende regelingen verbonden middelen gepresenteerd. Daar wordt ook aangegeven waar er sprake is van een mogelijke overlap tussen de regelingen.

2.2 Vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg)

afbakening

De middelen voor de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg) worden door gemeenten verstrekt. Het grootste deel van de voor dit vervoer benodigde middelen ontvangen de gemeenten uit het gemeentefonds. Daarnaast kunnen gemeenten uitgaven voor dit doelgroepenvervoer ook uit eigen inkomsten bekostigen op basis van de onroerende-zaakbelasting (OZB) en de inkomsten uit overige eigen middelen (OEM). In 2005 worden de netto-uitgaven van gemeenten voor circa 30% gefinancierd met inkomsten uit OZB en OEM. Deze eigen middelen worden voor een belangrijk deel aangewend voor extra uitgaven op diverse taakgebieden bovenop hetgeen uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds kan worden gefinancierd.⁵

5. Bij de verdeling van de algemene uitkering in het gemeentefonds wordt rekening gehouden met een normatief bepaald niveau van de eigen inkomsten uit OZB en OEM. Wanneer gemeenten feitelijk meer eigen inkomsten weten te generen dan dit niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden, ontstaat ruimte voor extra uitgaven op allerlei taakgebieden. In het kader van het periodiek onderhoud van het gemeentefonds wordt al een aantal jaren gesignaleerd dat gemeenten extra uitgaven financieren uit extra inkomsten uit OZB en OEM. In 2005 ligt het feitelijke niveau van de eigen inkomsten van gemeenten uit OZB en OEM meer dan 1 miljard euro boven het niveau waarmee bij de verdeling van het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Zie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2006.

Binnen het gemeentefonds maken de middelen voor vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo onderdeel uit van het subcluster Wvg.⁶ Dit subcluster is een van de onderdelen van het cluster Maatschappelijke Zorg.

De middelen voor vervoersvoorzieningen gehandicapten vallen met ingang van 2007 onder het wettelijke kader van de Wmo. Verder is relevant dat AWBZ-gemeenten een specifieke uitkering voor vervoer van inwoners van AWBZ-instellingen ontvangen (Bbag). Deze specifieke uitkering is eveneens in het Wmo-budget ondergebracht.

Bij de inventarisatie is van de volgende afbakening uitgegaan:

- het gaat om de middelen voor vormen van individueel en collectief vervoer binnen de totale uitgaven voor vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo;
- de uitgaven omvatten ook de middelen voor uitvoering, indicatiestelling en voor overhead/algemene ondersteuning;
- het gaat om netto-uitgaven van gemeenten, dat wil zeggen de uitgaven minus de ontvangen eigen bijdragen en inkomsten uit specifieke uitkeringen (Bbag). De eigen bijdragen kennen een verschillende vorm: het kan gaan om betalingen aan gemeenten of ze komen tot uitdrukking in het niveau van de vergoeding;
- een aantal gemeenten legt een relatie tussen vervoersvoorzieningen gehandicapten en uitgaven met betrekking tot invalidenparkeerplaatsen. Deze uitgaven zijn niet bij de inventarisatie betrokken.

werkzaamheden

Voor het in kaart brengen van de financiële middelen in verband met vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- de inventarisatie van de omvang van de middelen vanuit bij Cebeon aanwezige begrotingen en rekeningen van gemeenten (niveau 2005);
- aanvullende gegevens voor 345 gemeenten op basis van de Wvg-scan (niveau 2005) die door SGBO voor dit onderzoek ter beschikking is gesteld;
- een aanvullende (telefonische) vraagstelling onder circa 40 gemeenten met uiteenlopende structuurkenmerken voor extra gegevens en achtergrondinformatie over de beschikbare gegevens (samenstelling van de uitgaven, achtergrond van uitgavenverschillen, typen gebruikers).

omvang van de uitgaven

Op basis van de inventarisatie bedragen de totale uitgaven van gemeenten aan vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo in 2005 ongeveer 499 miljoen euro. Van dit bedrag heeft circa 15% betrekking op de uitvoeringslasten, inclusief indicatiestelling en overhead/algemene ondersteuning. Van de totale uitgaven wordt minder dan 1% (circa 0,8 miljoen euro) bekostigd uit eigen bijdragen en circa 5% (ongeveer 23 miljoen euro) uit de specifieke uitkering Bbag.

Dit betekent dat een bedrag van 475 miljoen euro aan netto-uitgaven ten laste komt van de algemene middelen van gemeenten.⁷

6. Naast de Wvg-vervoersvoorzieningen heeft dit subcluster ook betrekking op Wvg-woonvoorzieningen, rolstoelen en de uitvoeringslasten in het kader van de Wvg.

7. Deze algemene middelen hebben betrekking op gemeentefonds, OZB en overige eigen middelen.

Van de uitgaven aan de vervoersvoorzieningen heeft iets minder dan de helft betrekking op collectief vervoer en de rest op individuele vervoersvoorzieningen.⁸ Wanneer de situatie in 2005 wordt vergeleken met de voorgaande jaren, blijkt de betekenis van het collectieve vervoer toe te nemen.⁹

verdeling

Zoals aangegeven worden de middelen voor voorzieningen gehandicapten Wmo via het gemeentefonds aan gemeenten verstrekt. Deze middelen komen algemeen, niet gebonden aan een bepaald bestedingsdoel, beschikbaar. Het gehandicaptenvervoer maakt onderdeel uit van het subcluster Wvg van het gemeentefonds. Voor dit gehele subcluster is een hulpformule voor de verdeling beschikbaar. Een dergelijke hulpformule is niet voor gehandicaptenvervoer Wmo afzonderlijk beschikbaar.

De formule voor het gehele subcluster Wvg uit het gemeentefonds bestaat uit de volgende verdeelmaatstaven (structuurvariabelen): inwoners, ouderen (65 plus, 75 plus en 85 plus), lage inkomens (met een drempel), personen met een uitkering in verband met arbeidsongeschiktheid, woonruimten en omgevingsadressendichtheid (OAD).

Voor het onderdeel gehandicapten vervoer Wmo is er vanuit gegaan dat dezelfde maatstaven relevant zijn als voor het gehele subcluster Wvg.

2.3 Leerlingenvervoer

afbakening

De middelen voor leerlingenvervoer worden door gemeenten verstrekt. Het grootste deel van de voor leerlingenvervoer benodigde middelen ontvangen de gemeenten uit het gemeentefonds. Daarnaast kunnen gemeenten uitgaven voor leerlingenvervoer ook uit eigen inkomsten (zoals uit OZB en OEM) bekostigen.

Binnen het gemeentefonds maken de middelen voor leerlingenvervoer onderdeel uit van het bredere cluster 'Overige Educatie'.

Bij het verstrekken van middelen voor leerlingenvervoer kunnen verschillende criteria worden gehanteerd. Veelal wordt voor het beschikbaar stellen van middelen de modelverordening van de VNG gehanteerd.

Bij de inventarisatie is van de volgende afbakening uitgegaan:

- middelen voor leerlingenvervoer worden (op verschillende manier) ingezet voor het basis, speciaal en voortgezet onderwijs;
- het gaat om netto-uitgaven van gemeenten, dat wil zeggen de uitgaven minus de ontvangen eigen bijdragen;
- de middelen kunnen ook door stadsdelen worden verstrekt;
- bij het bepalen van het niveau van de uitvoeringslasten is rekening gehouden met de kosten van algemene ondersteuning/overhead en kosten van indicatiestelling.

8. Hierbij kan worden gedacht aan scootermobielen, overige voorzieningen in natura, geldsom verstrekkingen en aanvullende vergoedingen bij collectief vervoer.

9. Eind jaren '90 was het aandeel van het collectieve vervoer in de totale uitgaven aan vervoersvoorzieningen nog minder dan 30%. Bron: SGBO, kerncijfers Wvg 2005.

werkzaamheden

Voor het in kaart brengen van de financiële middelen in verband met leerlingenvervoer zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- inventarisatie van de omvang van de middelen vanuit bij Cebeon aanwezige begrotingen en rekeningen van ongeveer 80 gemeenten met uiteenlopende structuurkenmerken (niveau 2005);
- aanvullende (telefonische) vraagstelling onder deze 80 gemeenten voor nadere achtergrondinformatie over de beschikbare gegevens. Daarbij ging het om de volgende informatie: samenstelling van de uitgaven; aard van de regeling (verordening) voor leerlingenvervoer; typen gebruikers in combinatie met onderwijssoorten; typen vervoer (aangepast of regulier); achtergrond van uitgavenverschillen; typen gemeenten (zoals landelijk en stedelijk; relatie met lage inkomens).

de omvang van de uitgaven

Op basis van de inventarisatie bedragen de totale uitgaven van gemeenten in het kader van leerlingenvervoer in 2005 ongeveer 205 miljoen euro. Van dit bedrag heeft ongeveer 9% betrekking op uitvoeringslasten (inclusief indicatiestelling en overhead/algemene ondersteuning). Van deze uitgaven wordt circa 3% (ongeveer 6,5 miljoen euro) bekostigd uit eigen bijdragen.

Dit betekent dat met betrekking tot leerlingenvervoer een bedrag van circa 199 miljoen euro aan netto-uitgaven ten laste komt van de algemene middelen van gemeenten.

Wanneer wordt gekeken naar de verschillende typen leerlingenvervoer, blijkt dat de uitgaven voor het grootste deel samenhangen met aangepast vervoer (circa 80% van de totale vervoerskosten). De overige vervoerskosten hangen samen met vergoedingen voor het openbaar vervoer of eigen vervoer.

Wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar schooltypen, blijkt het grootste deel van de vervoerskosten samen te hangen met leerlingenvervoer van en naar speciaal onderwijs (meer dan 80%). De rest heeft voornamelijk betrekking op vervoer van en naar scholen voor bijzonder onderwijs (binnen het voortgezet en -vooral - basisonderwijs).

Op basis van de gegevens van de steekproefgemeenten is te zien dat kleine gemeenten gemiddeld genomen per inwoner bijna 50% meer uitgeven dan grotere. Dit is vooral te zien bij landelijke en meerkernige gemeenten, waar de dichtstbijzijnde toegankelijke school in het speciaal onderwijs vaak ver weg ligt. Ook voor scholen in het bijzonder (basis en voortgezet) onderwijs moeten kinderen soms ver van hun woonplaats worden vervoerd.

budgetten voor leerlingenvervoer in gemeentefonds

Met ingang van 1987 zijn in het gemeentefonds middelen voor leerlingenvervoer opgenomen. In latere jaren zijn daaraan nog extra budgetten toegevoegd in verband met taakuitbreidingen op het gebied van leerlingenvervoer (zoals bijvoorbeeld de zitplaatsregeling).

In totaal is er in de periode 1987 tot en met 2005 voor leerlingenvervoer per saldo circa 76 miljoen euro in het gemeentefonds opgenomen (bij verschillende prijspeilen).

In 2006 is een budget van circa 15 miljoen¹⁰ euro aan het gemeentefonds toegevoegd. Daarnaast wordt het budget voor leerlingenvervoer zowel in 2006, 2007 als in 2008 telkens verlaagd met circa 0,5 miljoen¹¹ euro.

Vanuit de dynamiek van het gemeentefonds, waarbij zowel ontwikkelingen van het aantal eenheden (volume), de nominale component (prijzen) als het accres van het gemeentefonds een rol spelen, hebben de budgetten leerlingenvervoer als onderdeel van de algemene middelen een bepaalde ontwikkeling doorgemaakt. Wanneer

10. In het bestuurlijk akkoord van april 2006 is dit bedrag aan het gemeentefonds toegevoegd in verband met het achterblijven van de budgetten in het gemeentefonds bij de feitelijke uitgaven van gemeenten in het kader van leerlingenvervoer.

11. In verband met het vervallen van leerlingenvervoer voor leerlingen uit het leerwegondersteunend- en praktijkonderwijs wordt in de periode 2005-2008 jaarlijks een bedrag van bijna 0,5 miljoen euro uit het gemeentefonds genomen.

rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van eenheden, nominaal en accessen komt dit bedrag van 76 miljoen euro in 2005 in verband met leerlingenvervoer uit op circa 109 miljoen euro.¹²

In dit verband wordt opgemerkt dat de uitgaven van het subcluster Overige Educatie, waar leerlingenvervoer deel van uitmaakt, zijn herijkt op basis van het feitelijke uitgavenniveau van gemeenten in 2002. Dit betekent dat met het nieuwe ijkpunt dit feitelijke uitgavenniveau ook daadwerkelijk wordt gehonoreerd in het gemeentefonds.

Daarnaast wordt gewezen op de betekenis van de onroerende-zaakbelasting (OZB) en de inkomsten uit overige eigen middelen (OEM), waarmee in 2005 zoals eerder aangegeven circa 30% van de netto-uitgaven van gemeenten mee worden gefinancierd.

Ook moet rekening worden gehouden met de budgetten die vanaf 2005 voor leerlingenvervoer aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

verdeling

Zoals aangegeven worden de middelen voor leerlingenvervoer via het gemeentefonds aan gemeenten verstrekt. Deze middelen komen algemeen, niet gebonden aan een bepaald bestedingsdoel, beschikbaar. Leerlingenvervoer vormt geen afzonderlijk cluster binnen het gemeentefonds, zodat er ook geen afzonderlijke verdeelformule voor deze middelen beschikbaar is. De middelen voor leerlingenvervoer maken onderdeel uit van het bredere cluster Overige Educatie.¹³

Voor de verdeling van de middelen in dit cluster worden de volgende verdeelmaatstaven gebruikt: jongeren, lage inkomens met drempel, minderheden, regionale klanten, leerlingen in het speciaal en voortgezet onderwijs, oppervlakte land, oppervlakte binnenwater, OAD, meerkernigheid.

Voor het leerlingenvervoer zijn van deze maatstaven met name het aantal jongeren, oppervlakte land en binnenwater en meerkernigheid relevant. Er is uitdrukkelijk geen relatie met de maatstaven leerlingen in het voortgezet en speciaal onderwijs, aangezien de vergoeding voor leerlingenvervoer terecht moet komen bij gemeenten waar de leerlingen wonen en niet bij de gemeenten waar de scholen staan.

Op de gekozen verdeelmaatstaven oppervlakte land en binnenwater en meerkernigheid scoren vooral kleinere landelijke, meerkernige gemeenten goed. Door deze maatstaven te kiezen wordt in het gemeentefonds rekening gehouden met de relatief hoge kosten voor leerlingenvervoer bij dit type gemeenten.

2.4 AWBZ-vervoer

afbakening

Zoals de naam al aangeeft worden de middelen voor AWBZ-vervoer op dit moment vanuit de AWBZ bekostigd.

De middelen zijn vooral bestemd voor vervoer van en naar vormen van Ondersteunende en Activerende Begeleiding (OB/AB) voor geïndiceerde ouderen, gehandicapten en voor een beperkt deel voor cliënten van de geestelijke gezondheidszorg. Dit vervoer wordt veelal georganiseerd door zorginstellingen die deze vormen van dagbesteding aanbieden.

Tot de AWBZ-middelen voor vervoer behoren de middelen voor de in NZa-beleidsregels als zodanig benoemde producten, gebaseerd op bepaalde wettelijke (product)tarieven. Zij omvatten niet de uitvoeringslas-

12. Overigens zijn er ook andere methodes denkbaar om dit bedrag te bepalen.

13. Dit cluster is op basis van de gemeentelijke uitgaven in 2002 herijkt. Naast leerlingenvervoer heeft dit cluster ook betrekking op netto-uitgaven ten behoeve van onderwijzend personeel, exploitatie/onderhoud van diverse typen scholen (exclusief onderwijshuisvesting), onderwijsbegeleiding, onderwijsinspectie, achterstandenbeleid, onderwijsvoorrrangsbeleid, leerplichtwet, volwasseneneducatie en uitgaven aan gemeenschappelijke voorzieningen in de sfeer van onderwijs (schoolzwemmen, schoolwerktuinen, etc.).

ten van indicatiestelling en zorginkoop, en eventuele uitgaven die uit andere bronnen worden bekostigd (bijv. bijdragen van zorginstellingen).

werkzaamheden

Om de omvang van de financiële middelen in verband met het AWBZ-vervoer in kaart te brengen, zijn gegevens gebruikt over relevante uitgaven per instelling (NZa 2005) alsmede aanvullende gegevens over aantallen indicaties per gemeente (CIZ 2005). Met behulp van deze gegevens kan de omvang van de uitgaven goed in kaart worden gebracht.

De uitgaven in het kader van de persoonsgebonden budgetten zijn niet meegenomen, omdat hierover geen directe gegevens beschikbaar zijn en een voldoende betrouwbare benadering niet mogelijk bleek. Wel is de verwachting dat hierover de komende maanden wel gegevens beschikbaar komen in het kader van andere onderzoekstrajecten.

omvang van de uitgaven

Op basis van de inventarisatie blijken de uitgaven aan het AWBZ-vervoer in 2005 ongeveer 127 miljoen euro te bedragen. Het grootste deel hiervan heeft betrekking op de gehandicaptenzorg (circa 65%) en de rest op de verpleging, verzorging en thuiszorg. In laatstgenoemde sector kunnen, naast ouderen, ook gehandicapten cliënt zijn.

De afgelopen jaren is er sprake geweest van een duidelijke toename van de AWBZ-uitgaven aan vervoer. Dit hangt deels samen met algemene veranderingen in de bevolkingssamenstelling en naar verwachting deels ook met de toegenomen extramuralisering.

Feitelijke kosten over de uitvoeringslasten voor het realiseren van deze voorzieningen zijn niet bekend. Voor wat betreft de zorgkantoren zijn alleen zeer algemene indicaties van de uitvoeringskosten voor de hele AWBZ bekend (ongeveer 2 à 3%). Zouden dergelijke percentages ook voor het AWBZ-vervoer relevant zijn dan gaat het om een bedrag aan uitvoeringskosten bij de zorgkantoren ter hoogte van 2,5 à 4 miljoen euro. Daar bovenop komen de uitvoeringskosten van de instellingen die veelal betrokken zijn bij de organisatie van het vervoer. Over deze uitvoeringskosten zijn geen gegevens bekend.

Er is geen sprake van eigen bijdragen.

verdeling

Zoals aangegeven worden de middelen via de AWBZ verstrekt. De AWBZ middelen worden door het rijk via het CVZ (College voor zorgverzekeringen) verdeeld over de zorgkantoren op grond van de NZa-beleidsregels en gebaseerd op de productieafspraken tussen zorgkantoor en AWBZ-instelling. Bij de indicatiestelling door het CIZ worden criteria gehanteerd, die veelal analoog zijn aan de criteria voor het gehandicaptenvervoer Wmo, zoals 'niet in staat zelfstandig te reizen met OV' en 'algemeen gebruikelijk vervoer'. Daarbij vindt een beoordeling plaats van aspecten als loopafstand, mobiliteitsproblemen, kunnen wachten, instappen en gaan/blijven zitten in gemeenschappelijk vervoer, uitstappen en doel bereiken, zowel voor wat betreft cognitieve vaardigheden, stemmings- en gedragsproblemen als mobiliteit.

2.5 Zittend ziekenvervoer (Zzv)

afbakening

De regeling voor zittend ziekenvervoer wordt uitgevoerd door de zorgverzekeraars in het kader van de Zorgverzekeringswet (tot 2006: de Ziekenfondswet). Zij leveren over de besteding van deze middelen gegevens aan het CVZ.

Voorbeelden van zittend ziekenvervoer zijn een vergoeding van taxikosten of een vergoeding voor het gebruik van de eigen auto. Het gaat dus vooral om individueel vervoer over een enkele reisafstand van maximaal 200 kilometer voor zover: de verzekerde nierdialyses moet ondergaan; de verzekerde oncologische behandelingen met chemotherapie of radiotherapie moet ondergaan; de verzekerde zich uitsluitend met een rolstoel kan verplaatsen; het gezichtsvermogen van de verzekerde zodanig is beperkt dat hij zich niet zonder begeleiding kan verplaatsen. Indien het gaat om vervoer met een particuliere auto, bedraagt de vergoeding een bij ministeriële regeling te bepalen bedrag per kilometer. Het gaat ook om vervoer in die gevallen dat de verzekerde in verband met de behandeling van een langdurige ziekte of aandoening langdurig is aangewezen op vervoer en het niet verstrekken of vergoeden van dat vervoer voor de verzekerde zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Indien de zorgverzekeraar een verzekerde toestemming geeft zich te wenden tot een bepaalde persoon of instelling geldt de beperking van 200 kilometer niet.

werkzaamheden

De uitgaven in verband met de regeling voor zittend ziekenvervoer zijn in beeld gebracht op basis van gegevens van het CVZ. Er zijn geen gegevens ontvangen over de omvang van de eigen bijdragen.¹⁴

omvang van de uitgaven

In totaal wordt aan het zittend ziekenvervoer in 2005 ongeveer 80 miljoen euro uitgegeven.

Voor zover bekend zijn in deze uitgaven geen uitvoeringslasten opgenomen.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- A. het vervoer van doelgroepen (waaronder rolstoelers en visueel gehandicapten) die vanwege de aard van de behandeling (radiotherapie, chemokuur en nierdialyse) van dit vervoer gebruik maken (circa 70% van de totale uitgaven aan Zzv);
- B. het vervoer van doelgroepen (waaronder rolstoelers en visueel gehandicapten) voor andere behandelingen dan bovengenoemde (circa 30% van de totale uitgaven aan Zzv).

Volgens de denkrichting van het kabinet komt met name de laatst genoemde categorie B voor bundeling met andere doelgroepen in aanmerking. Zoals aangegeven is met deze categorie ongeveer 30% van de totale uitgaven verbonden.

verdeling

De middelen voor het zittend ziekenvervoer worden nu beschikbaar gesteld op basis van indicatiestelling c.q. beoordeling door zorgverzekeraars. De vergoeding wordt verstrekt op basis van de verklaring van een behandelend arts.

14. In 2005: 82 euro per jaar per persoon; bij 65 plus: 82 euro per huishouden.

2.6 WIA-vervoer

afbakening

Binnen het WIA-vervoer kan onderscheid worden gemaakt tussen WIA-werkvervoer (werknemers met handicap) en WIA-onderwijsvervoer (gehandicapte studenten in middelbaar beroeps-, hoger- en wetenschappelijk onderwijs). De uitgaven aan het WIA-werkvervoer komen ten laste van het Arbeidsongeschiktheidsfonds, dat wordt gevoed uit premies van werkgevers. De uitgaven van het WIA-schoolvervoer komen ten laste van het Wajongfonds dat wordt gevoed met een rijksbijdrage van het Ministerie van SZW. De uitvoering van dit vervoer berust bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Door de verstrekking van aangepast vervoer worden werknemers en onderwijsvolgenden met een handicap in staat gesteld inkomensvormende arbeid te verrichten.

Beide vormen van vervoer kunnen al dan niet worden gecombineerd met WIA-leefvervoer.

werkzaamheden

De uitgaven voor het WIA-vervoer zijn verkregen via het ministerie van SZW. De ontvangen financiële gegevens hebben betrekking op het jaar 2004. Voor de jaren 2005 en 2006 zijn geen gegevens ontvangen.

omvang van de uitgaven

In 2004 waren de uitgaven voor WIA-vervoer ruim 17 miljoen euro. Van deze uitgaven had ongeveer 10% betrekking op uitvoeringskosten.

De verdeling van de uitgaven over de verschillende soorten vergoedingen is als volgt:

- woon-werkvervoer (inclusief aanpassingen van vervoermiddelen): 71% (21078 vergoedingen);
- vergoedingen vervoer op het werk (communicatie- en technische voorzieningen): 5% (2956 vergoedingen);
- vergoedingen leefvervoer: 6% (5015 vergoedingen);
- vergoedingen schoolvervoer: 18% (5846 vergoedingen).¹⁵

verdeling

De middelen voor WIA-vervoer worden nu beschikbaar gesteld op basis van indicatiestelling c.q. beoordeling door het UWV.

2.7 Bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys)

afbakening

In aanvulling op de Wmo (voorheen Wvg)-vervoersvoorzieningen bestaat er sinds 1999 een regeling voor het bovenregionaal vervoer van gehandicapten. Valys is er voor mensen met een chronische ziekte of handicap en voor ouderen. Het gaat om mensen die door hun ziekte of handicap aantoonbare beperkingen in hun mobiliteit ondervinden. Dit is vervoer voor sociaal recreatieve doeleinden.

Pashouders komen in aanmerking voor een persoonlijk kilometerbudget (pkb), waarmee zij met de taxi bovenregionaal kunnen reizen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een standaard jaarlijks budget (750 taxi-kilometers in 2007) en een hoog jaarlijks budget (2250 taxi-kilometers in 2007). Voor het hoge

15. Het aantal personen waaraan de vergoedingen zijn toegekend kan lager zijn dan het aantal vergoedingen, omdat een persoon meer vergoedingen kan ontvangen.

budget dient apart te worden vastgesteld dat men geheel niet met de trein kan reizen en niet over het alternatief van een gehandicaptenparkeerkaart voor bestuurder beschikt.

Binnen hun kilometerbudget kunnen pashouders reizen tegen een gemiddeld OV-tarief (0,16 euro per kilometer). Iedere pashouder, zowel standaard als hoog pkb, mag altijd gratis één begeleider meenemen in de Valys-taxi. Bij meer dan één reisgenoot geldt dat zij tegen het kilometertarief van 0,16 euro per kilometer kunnen meereizen.

Zodra het kilometerbudget is verbruikt, bedragen de taxikosten 1,25 euro per kilometer (vanaf 1-4-2007: 1,10 euro per kilometer). Bij dat kilometertarief reizen reisgenoten gratis mee.

Voor het vervoer van Valys wordt een aparte pas verstrekt. Hiervoor in aanmerking komen personen, die beschikken over een bewijs van de gemeente dat men recht heeft op Wmo (voorheen Wvg)vervoer, een Wmo (voorheen Wvg) rolstoel of scootmobiel of in het bezit zijn van een Gehandicaptenparkeerkaart of een OV-begeleiderskaart.

werkzaamheden

De gegevens over het Valys gebruik zijn verkregen via het ministerie van VWS.

omvang uitgaven

De vergoeding wordt door VWS verstrekt aan een private landelijke uitvoerder (op dit moment Transvision; vanaf 1 april 2007 Connexion Taxi Services) op basis van werkelijk gereden kilometers. In 2005 ging het om een bedrag van ongeveer 36 miljoen euro.

Daarnaast betalen de pashouders een kilometertarief. Er van uitgaande dat de meeste pashouders tegen het lagere tarief van 0,16 euro per kilometer reizen (zie het aantal verbruikte versus het aantal uitgegeven kilometers in onderstaande tabel) komt dit in 2005 neer op een bedrag van circa 3,1 miljoen euro.

Het gebruik van Valys vertoont de afgelopen jaren een stijgende lijn.

In het onderstaande geven we daarvan een overzicht voor de stand eind 2005 en eind 2006.

Tabel 2.1. Gebruiksgegevens bovenregionaal vervoer gehandicapten.

<i>jaren</i>	<i>eind 2005</i>	<i>eind 2006</i>
<i>aantal pashouders</i>	73.640	125.643
<i>waarvan hoog</i>	3.579	5.210
<i>waarvan standaard</i>	70.061	120.433
<i>actieve pashouders</i>	44.191	80.444
<i>waarvan hoog</i>	3.136	4.554
<i>waarvan laag</i>	41.055	75.890
<i>cumulatief aantal kilometers uitgegeven</i>	60.898.500	107.449.140
<i>cumulatief aantal kilometers verbruikt</i>	19.124.821	34.504.943
<i>verhouding verbruikt/uitgegeven</i>	31,40%	32,11%

verdeling

Het gaat om reizen per (deel)taxi met een persoonsgebonden kilometerbudget tegen gemiddeld OV-tarief. Als een pashouder vindt dat hij in aanmerking komt voor een hoog aantal kilometers, kan hij tegen eenmalige

betaling van 25 euro een aanvraag indienen voor een hoog kilometerbudget. Een onafhankelijk bureau verzorgt deze indicatiestelling. Bij een negatieve beslissing krijgt de aanvrager geen geld terug.

2.8 Totaal overzicht uitgaven

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de omvang van de verschillende regelingen. Hierbij wordt tevens per regeling aangegeven wat de huidige relatie met het gemeentefonds is.

Tabel 2.2. Omvang huidige financiële regelingen doelgroepenvervoer, stand 2005.¹⁶

<i>naam regeling</i>	<i>omvang in miljoenen euro's</i>	<i>relatie met gemeentefonds</i>
<i>vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg)</i>	475	in gemeentefonds
<i>leerlingenvervoer</i>	199	in gemeentefonds
<i>AWBZ-vervoer</i>	127	buiten gemeentefonds
<i>zittend ziekenvervoer</i>	80	buiten gemeentefonds
<i>WIA-vervoer</i>	17	buiten gemeentefonds
<i>bovenregionaal vervoer (Valys)</i>	36	buiten gemeentefonds

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat met de financiële regelingen voor doelgroepenvervoer een bedrag is gemoeid van circa 934 miljoen euro.

Daarvan heeft het grootste deel (ruim 70%) een relatie met gemeentefonds en komt daarmee ten laste van de algemene middelen van gemeenten die bestaan uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds en uit inkomsten uit OZB en OEM.

In bovenstaand overzicht zijn niet de uitgaven die verband houden met eigen bijdragen opgenomen.¹⁷

In onderstaande tabel 2.3 geven we daarvan een overzicht. Zoals in het voorgaande is aangegeven is dit overzicht veel indicatiever van karakter dan de (meeste) gegevens over de financiële omvang van de huidige regelingen in bovenstaande tabel 2.2.

Tabel 2.3. Indicatief overzicht omvang eigen bijdragen, stand 2005.

<i>naam regeling</i>	<i>omvang in miljoenen euro's</i>
<i>vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg)</i>	0,8
<i>leerlingenvervoer</i>	6,5
<i>AWBZ-vervoer</i>	n.v.t.
<i>zittend zoekenvervoer</i>	p.m.
<i>WIA-vervoer</i>	1,7
<i>bovenregionaal vervoer (Valys)</i>	3,1

16. Bij het WIA-vervoer gaat het om het uitgavniveau in 2004.

17. Alsmede de uitgaven in verband met de specifieke uitkering Bbag in 2005 (onderdeel vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo).

3 De in de toekomst benodigde financiële middelen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de raming van de in de toekomst benodigde financiële middelen aan de orde. Bij de raming van het benodigde geld is uitgegaan van de situatie in 2015.

gebruik structuurvariabelen uit algemene verdeelmodellen

Voor het inschatten van de toekomstige behoefte is van belang dat aan de verdeling van de in financiële zin meest omvangrijke regelingen voor doelgroepenvervoer dynamische behoefte-ramingen ten grondslag liggen, die tot uitdrukking komen in de ontwikkeling van de uitkeringsbasis voor de verdeling van het gemeentefonds. Zoals eerder aangegeven bevat het gemeentefonds (cluster)formules voor de Wvg (waarvan de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo onderdeel uitmaken) en voor Overige Educatie (waarvan het leerlingenvervoer onderdeel uitmaakt). Deze formules bestaan uit indicatoren die in de tijd meegroeien met veranderingen in de sociale structuur van de bevolking (zoals het aantal ouderen in verschillende leeftijdsklassen, het aantal lage inkomens, het aantal leerlingen etc.) en de financiële behoefte die daarmee samenhangt.

Uitgaande van het uitgavenniveau in 2005 kan met behulp van deze formules de toekomstige financiële behoefte voor leerlingenvervoer en vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo worden geïndiceerd voor de situatie dat de huidige werkwijze wordt gecontinueerd.

Ook voor de raming van de toekomstige middelen voor AWBZ-vervoer is een dergelijke werkwijze toegepast op grond van de bestaande Wmo-formules in het gemeentefonds. Daarnaast is de toekomstige middelenbehoefte ingeschat op basis van de ontwikkeling van het aantal ouderen.

Voor de andere, in financiële zin meer beperkte onderdelen (Zzv, WIA en Valys) is een globalere raming gemaakt, aansluitend bij de ramingen voor de meer omvangrijke financiële onderdelen. De betekenis en omvang van het Zzv en Valys stond in de afgelopen jaren sterk onder invloed van allerlei (bestuurlijke) aanpassingen.

doorzetten huidige werkwijze en gewijzigd regime

Het maken van de ramingen heeft zich geconcentreerd op het doorzetten van de huidige werkwijze. Daarbij was geen differentiatie aan de orde op grond van de (in een ander onderzoek) ontwikkelde scenario's voor bundeling. Deze scenario's wijzen met betrekking tot de financiering van het doelgroepenvervoer (zeker voor wat betreft de in financiële zin meest substantiële regelingen) in de richting van gemeenten en gemeentefonds.

Waar relevant en mogelijk wordt overigens wel gewezen op exogene factoren die in de komende jaren van invloed kunnen zijn op de betekenis, invulling en omvang van de regelingen. Deze effecten worden niet gekwantificeerd, maar er wordt wel gewezen op de richting van het effect. Bij het benoemen van de exogene factoren komt ook de relatie met het reguliere openbaar vervoer aan bod.

indeling hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de volgende onderdelen onderscheiden:

- de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (paragraaf 3.2);

- het leerlingenvervoer (paragraaf 3.3);
- het AWBZ-vervoer (paragraaf 3.4);
- en Zzv, WIA-vervoer en Valys (paragraaf 3.5).

3.2 Vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg)

raming bij doorzetten huidige werkwijze (inclusief bundeling)

Zoals eerder aangegeven bevat het gemeentefonds verdeelmaatstaven in de vorm van structuurvariabelen die per gemeente de (veranderingen in de) financiële behoefte aan vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo indiceren.

Op basis van de voor de Wvg relevante verdeelmaatstaven in het gemeentefonds, kan met behulp van prognoses¹⁸ over met name het aantal inwoners naar verschillende leeftijdsklassen een inschatting worden gemaakt van de in de toekomst benodigde middelen voor Wmo gehandicaptenvervoer.

In de periode 2005-2015 neemt het aantal inwoners naar verwachting met circa 2% toe, waarbij er sprake is van een duidelijke vergrijzing: het aantal ouderen (boven de 65 jaar) neemt in die periode met 27% toe. Daarnaast neemt in die periode de woningvoorraad toe met circa 8%, hetgeen gepaard gaat met een daling van de gemiddelde woningbezetting (in relatie met een toenemend aantal, vooral oudere, alleenstaanden).

Op grond van de prognoses ten aanzien van de voor de Wvg relevante verdeelmaatstaven in het gemeentefonds (zie paragraaf 2.2) is berekend dat bij het doorzetten van de huidige werkwijze de benodigde middelen voor vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo in de periode 2005-2015 met circa 9% zullen toenemen.

endogene en exogene factoren

De raming op basis van het doorzetten van het huidige beleid is gebaseerd op een gemiddelde voor alle gemeenten tezamen. De ervaring leert dat gemeenten de uitgaven voor vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo door allerlei eigen keuzen kunnen beïnvloeden. Voorbeelden zijn:

- het aanbieden van collectief vervoer in plaats van individuele vervoersvoorzieningen;
- de organisatie van het gehandicaptenvervoer (inkoop van vervoersvoorzieningen, aanbestedingen collectief vervoer, samenwerking met buurgemeenten);
- het al dan niet bieden van aanvullende voorzieningen (bijvoorbeeld geldsom verstrekkingen naast collectief vervoer);
- de indicatiestelling (poortwachtersfunctie);
- aanpassingen in het openbaar vervoer (haltes, afstemming met collectief vervoer);
- het heffen van eigen bijdragen van de gebruikers.

Daarnaast zal de ontwikkeling van de uitgaven voor doelgroepenvervoer op macro-niveau worden beïnvloed door een aantal voor gemeenten exogene factoren. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op de gevolgen van extramuralisering en van prijsontwikkelingen van bepaalde voorzieningen. De eerste factor zal naar verwachting de vraag naar doelgroepenvervoer vergroten. Voor de tweede factor is de uitwerking op de vraag naar doelgroepenvervoer op voorhand onduidelijk.

Ook zal de ontwikkeling van de omvang van het doelgroepenvervoer naar verwachting worden beïnvloed door een toenemend gebruik van het reguliere openbaar vervoer op grond van een verbetering van de toegankelijkheid daarvan.

18. Hierbij is gebruik gemaakt van bevolkingsprognoses van het CBS.

3.3 Leerlingenvervoer

raming bij doorzetten huidige werkwijze (inclusief bundeling)

Zoals eerder aangegeven bevat het gemeentefonds verdeelmaatstaven in de vorm van structuurvariabelen die per gemeente de (veranderingen in de) financiële behoefte aan middelen voor leerlingenvervoer indiceren.

Op basis van de voor de leerlingenvervoer relevante verdeelmaatstaven in het gemeentefonds, kan met behulp van prognoses¹⁹ over met name het aantal jongeren een inschatting worden gemaakt van de in de toekomst benodigde middelen voor leerlingenvervoer.

In de periode 2005-2015 neemt het aantal jongeren naar verwachting met circa 4% af. Op grond van deze prognoses en de voor het leerlingenvervoer relevante verdeelmaatstaven in het gemeentefonds (zie paragraaf 2.3) is berekend dat bij ongewijzigd beleid de benodigde middelen voor het leerlingenvervoer in de periode 2005-2015 met circa 3% zullen afnemen.

endogene en exogene factoren

De raming op basis van het doorzetten van het huidige beleid is gebaseerd op een gemiddelde voor alle gemeenten tezamen. De ervaring leert dat gemeenten de uitgaven voor leerlingenvervoer door allerlei eigen keuzen kunnen beïnvloeden.

Voorbeelden zijn:

- de beoordeling welke vervoersvorm in individuele gevallen als passend kan worden aangemerkt (openbaar vervoer of aangepast vervoer, gebruik maken van beschikbare plaatsen in het aangepast vervoer of een vergoeding voor het openbaar vervoer of eigen vervoer);
- de mate waarin er gekozen kan worden voor individueel leerlingenvervoer (betekenis voor combinatiegraad);
- de kilometergrens waaronder geen vergoeding voor leerlingenvervoer wordt verstrekt (in veel gemeenten wordt een lagere grens gehanteerd dan het maximum van 6 kilometer);²⁰
- het al dan niet vergoeden van begeleiding in het vervoer (niet wettelijk verplicht);
- het werken met opstapplaatsen in plaats van vervoer vanaf huis;
- het vragen van een draagkrachtafhankelijke eigen bijdrage bij vervoer over afstanden van meer dan 20 kilometer van het woonadres.²¹

Daarnaast zal de ontwikkeling van de uitgaven voor leerlingenvervoer op macro-niveau worden beïnvloed door een aantal voor gemeenten exogene factoren. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op:

- het toenemend aantal 'rugzakleerlingen' en de mate waarin dat de keuze voor het reguliere onderwijs beïnvloedt;
- de mate waarin kinderen worden doorverwezen naar het speciaal onderwijs;
- de vestiging van bepaalde instellingen waarvan de bewoners relatief vaak een beroep doen op leerlingenvervoer. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan zogenaamde zorgboerderijen, waar soms kinderen met uiteenlopende aandoeningen worden gehuisvest die gebruik maken van het speciaal onderwijs;
- kinderen in probleemsituaties die uit huis worden geplaatst blijven doorgaans hun oude school bezoeken, waardoor een beroep kan worden gedaan op leerlingenvervoer;
- de toenemende mogelijkheden van naschoolse opvang.

19. Hierbij is gebruik gemaakt van bevolkingsprognoses van het CBS.

20. Dit is overigens niet relevant bij het vervoer van kinderen met een handicap of waarvan de ouders een laag inkomen hebben.

21. Dit is niet van toepassing bij leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs.

3.4 AWBZ-vervoer

wijze waarop toekomstraming is opgesteld

Uitgaande van de omvang van de geïnventariseerde middelen in 2005, de huidige omvang en samenstelling van doelgroepen en de vigerende beleidskaders (indicatiecriteria, niveau van eigen bijdrage en dergelijke) kan een raming worden gemaakt van het in de toekomst benodigde geld voor het AWBZ-vervoer. Deze toekomstraming wordt gebaseerd op de (exogene) ontwikkeling van het aantal ouderen in 2015. Daarvoor maken we gebruik van het aantal (vervoers)indicaties in relatie tot het aantal ouderen per gemeente.

geraamde omvang toekomstige middelen

Op basis van de hiervoor geschetste methode kan worden geraamd dat de uitgaven aan het AWBZ-vervoer in de periode tot 2015 in totaal zullen toenemen met circa 2%. Indien ook rekening wordt gehouden met andere ontwikkelingen in de sociale structuur (zie de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo in het gemeentefonds relevante indicatoren uit paragraaf 2.2) is een groeipercantage tot aan circa 9% niet ondenkbaar.

endogene en exogene factoren

Voor de toekomstige ontwikkeling van het AWBZ-vervoer zijn vergelijkbare endogene en exogene factoren relevant als die ten aanzien van de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo zijn genoemd in paragraaf 3.2.

Andere schakels en factoren die deze uitkomst kunnen beïnvloeden, zijn onder meer wijzigingen in beleidskaders en de omvang en samenstelling van de gebruikersgroepen. Zo kan de toename van de AWBZ-vervoersuitgaven in de afgelopen jaren onder meer het gevolg zijn geweest van de aangescherpte indicatiestelling voor (intramuraal) verblijf, waarop door het CIZ wordt gewezen. Als ouderen en gehandicapten langer zelfstandig blijven wonen, zal de behoefte aan –vervoer naar– een vorm van dagbesteding naar verwachting toenemen.

Daarnaast zal ook de ontwikkeling van de geografische spreiding in het aanbod van dagbesteding (vervoersafstanden en mogelijkheden van bundeling) van betekenis zijn. Wellicht heeft de Wmo tot gevolg dat steeds meer voorzieningen voor dagbesteding in de ‘eigen’ buurt worden georganiseerd.

3.5 Zittend ziekenvervoer (Zzv), WIA-vervoer en Valys

Zoals eerder aangegeven is het voor deze regelingen nauwelijks zinvol om vanuit het doorzetten van de huidige werkwijze een afzonderlijke toekomst raming te maken. De ontwikkeling in het recente verleden laat zien dat de financiële omvang van deze regelingen sterk is beïnvloed door –veranderingen in– beleidskeuzes.

Voor het beoordelen van de ontwikkelingen wijzen we wel op een aantal aanknopingspunten.

zittend ziekenvervoer (Zzv)

Bij het Zzv is vooral de doelgroep (rolstoelers en visueel gehandicapten) relevant die in verband met andere behandelingen van dit vervoer gebruik maken dan vanwege radiotherapie, chemokuur, nierdialyse of in verband met een beroep op de hardheidsclausule.

Bij deze relatief beperkte groep (van ongeveer 30% van het huidige zittende ziekenvervoer) is er een relatie met de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo. Daarbij kan op basis van het specifieke karakter van de indicatiestelling niet zonder meer worden verwacht dat deze groep de komende jaren een vergelijkbare ontwikkeling doormaakt als die van de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo.

WIA-vervoer

De ontwikkeling van het WIA-vervoer zal sterk afhangen van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de mogelijkheden om gehandicapten te re-integreren. Wanneer WIA schoolvervoer wordt gebundeld met het leerlingenvervoer kan de ontwikkeling in samenhang daarmee worden geraamd.

bovenregionale vervoer gehandicapten (Valys)

Voor het bovenregionale vervoer gehandicapten komen die personen in aanmerking die beschikken over een bewijs dat men recht heeft op Wmo vervoer, een Wmo rolstoel of scootmobiel of in het bezit zijn van een Gehandicaptenparkeerkaart of een OV-begeleiderskaart. Daarmee ligt het bovenregionale vervoer in het verlengde van de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo en kunnen ze bij bundeling in samenhang daarmee worden geraamd.

Voor de toekomstige ontwikkeling van de omvang van deze vorm van doelgroepenvervoer zijn daarmee vergelijkbare endogene en exogene factoren van betekenis als genoemd bij de ontwikkeling van de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo. Net zoals bij de vervoersvoorzieningen gehandicapten zal voor de toekomstige omvang van deze groep de toegankelijkheid van het openbaar vervoer van betekenis zijn.

4 Systemen van eigen bijdragen en mogelijke cumulatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de systematiek van de eigen bijdragen aan bod.

Daarbij worden de volgende onderwerpen onderscheiden:

- een overzicht van de op dit moment gebruikte systemen van eigen bedragen in de verschillende regelingen (paragraaf 4.2);
- de mogelijkheid van cumulatie op dit moment (paragraaf 4.3).

4.2 Overzicht gebruikte systemen van eigen bijdragen

vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo (voorheen Wvg)

Met betrekking tot de Wvg hanteerde in 2005 ongeveer een kwart van de gemeenten eigen bijdragen. Daarmee was een bedrag gemoeid van ongeveer 3 miljoen euro.

Onder dit oude regime was er sprake van verschillende systemen van eigen bijdragen, die niet alle even relevant hoeven te zijn voor Wvg-vervoer. Onderscheid kan worden gemaakt tussen:

1. daadwerkelijk te betalen eigen bedragen die inkomsten voor gemeenten vormen;
2. het bijdragen in een deel van de kosten;
3. het verstrekken van een korting op het reguliere tarief (bij collectief vervoer).

Bij deze systemen was het mogelijk om de regeling inkomensafhankelijk te maken. Relevant is dat een deel van de gebruikers van het Wvg-vervoer tot de lagere inkomensgroepen behoren. Voor mensen met een minimuminkomen gold een maximumbijdrage van 45 euro per jaar.

Verder is van belang dat onder de Wmo een anticumulatiebepaling geldt die betrekking heeft op alle relevante typen Wmo-voorzieningen (in relatie tot de relevante AWBZ-voorzieningen). In paragraaf 4.3 gaan we daar nader op in.

Onder invloed van de Wmo is er naar verwachting sprake van een toename in het hanteren van eigen bijdragen. Hoewel gemeenten vrij zijn om al dan niet eigen bijdragen te vragen is om een aantal redenen een dergelijke toename te verwachten:

- in de nieuwe Wmo zitten onderdelen (zoals huishoudelijke verzorging) waarvoor eigen bijdragen gebruikelijk waren;
- er zal in toenemende mate sprake zijn van gecombineerde indicatiestellingen en inkomensgerelateerde eigen bijdragen per jaar;
- de gecombineerde administratieve afwikkeling van eigen bijdragen;
- het gebruik van modelverordeningen en ‘best practices’ bij het toepassen van eigen bijdrage regelingen.

leerlingenvervoer

Niet alle gemeenten hanteren systemen van eigen bijdragen voor leerlingenvervoer. Wanneer eigen bijdragen worden gevraagd, gelden bepaalde wettelijke randvoorwaarden. Veel gemeenten hanteren in dit verband de modelverordening van de VNG.

Voor niet-gehandicapte leerlingen naar primair en voortgezet onderwijs moeten afstanden boven de 6 km worden vergoed, onder deze grens mag het, terwijl voor afstanden van meer dan 20 kilometer inkomensafhankelijke eigen bijdragen kunnen worden gevraagd (op basis van beschikbare tabellen).

Voor gehandicapte leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs en leerlingen van het speciaal onderwijs is deze inkomensafhankelijke eigen bijdrage niet van toepassing.

Al eerder is aangegeven dat met de eigen bijdragen een bedrag is gemeoid van ongeveer 1 miljoen euro.

AWBZ-vervoer

Er is geen sprake van eigen bijdragen.

zittend ziekenvervoer

Bij deze regeling is sprake van een eigen bijdrage. In 2005 gaat het om een vast bedrag van circa 82 euro per jaar per persoon (bij 65 plus: per huishouden).²² Bij gebruik van eigen auto is er sprake van een vergoeding van 21 eurocent per kilometer.²³ Dit ligt enkele eurocenten onder de wettelijke norm voor het werkverkeer en is daarom een vorm van eigen bijdrage.

WIA-vervoer

Om in aanmerking te komen voor de voorziening werkvervoer is een inkomensmaximum vastgesteld. Personen met een (bruto)inkomen boven deze grens (30.700 euro) kunnen slechts voor een beperkt aantal WIA-voorzieningen in aanmerking komen. Voor het onderwijsvervoer geldt geen inkomensgrens. Daarnaast geldt een drempelbedrag van 109 euro. Voor leefvervoer is een standaard-jaarbedrag van toepassing (1.016 euro; voor gebruikers van een rolstoeltaxi bedraagt dit 1.525 euro).²⁴

bovenregionaal vervoer gehandicapten (Valys)

Binnen hun kilometerbudget kunnen pashouders reizen tegen een gemiddeld OV-tarief (0,16 euro per kilometer). Iedere pashouder, zowel met een standaard als een hoog persoonsgebonden kilometerbudget, mag altijd gratis één begeleider meenemen in de Valys-taxi. Bij meer dan één reisgenoot geldt dat zij tegen het kilometertarief van 0,16 euro per kilometer kunnen meereizen.

Zodra het kilometerbudget is verbruikt, bedragen de taxikosten 1,25 euro per kilometer (vanaf 1-4-2007: 1,10 euro per kilometer) en reizen reisgenoten gratis mee.

In hoofdstuk 2 zijn de met bovenregionaal vervoer verbonden eigen bijdragen voor 2005 ingeschat op ongeveer 3 miljoen euro.

4.3 De mogelijkheid van cumulatie

Cumulatie van eigen bijdragen kan alleen optreden bij personen/huishoudens die voor verschillende regelingen in aanmerking komen waarvoor er sprake is van eigen bijdragen of van inkomensafhankelijke regelingen.

Om verschillende redenen lijken op dit moment de risico's van cumulatie beperkt (zeker voor de laagste inkomensgroepen):

- de eigen bijdragen in de sfeer van de vervoersvoorzieningen Wmo zijn op dit moment nog beperkt;

22. In 2006 respectievelijk 2007 is het vaste bedrag 83 respectievelijk 85 euro.

23. In 2006 respectievelijk 2007 gaat het om een vergoeding van 24 respectievelijk 25 eurocent per kilometer.

24. De bij het WIA-vervoer genoemde bedragen zijn gebaseerd op het jaar 2006.

- er is onder het nieuwe wettelijke regime van de Wmo sprake van een Wmo-breed anticumulatiebeginsel (in samenhang met de AWBZ). Deze regeling houdt in dat de eigen bijdragen en het eigen kostenaandeel tezamen niet meer mogen zijn dan:
 - + een vast bedrag per 4 weken (ongehuwden € 16,60 en gehuwden € 23,80). Deze bedragen worden jaarlijks bij ministeriële regeling geïndexeerd;
 - + boven een bepaald drempelinkomen: een extra bedrag, namelijk een dertiende deel van 15% van het inkomensdeel dat uitgaat boven het drempelinkomen. Daarbij is het drempelinkomen (namelijk 120% van het relevante sociaal minimum) afhankelijk van leeftijd (jonger dan 65 jaar versus 65 jaar en ouder) en huishoudenstype (ongehuwd versus gehuwd). Deze bedragen worden jaarlijks bij ministeriële regeling geïndexeerd;²⁵
- bij AWBZ-vervoer is er geen sprake van eigen bijdragen;
- bij leerlingenvervoer is er geen sprake van eigen bijdragen bij gehandicapte leerlingen, zodat er vanuit leerlingenvervoer nauwelijks cumulatie kan optreden met de andere regelingen;
- waar sprake is van kilometergebonden vergoedingen (Zzv, Valys) is er geen risico van cumulatie van eigen bijdragen, aangezien er een relatie is met de omvang van de vervoersprestatie tegen een gemiddeld OV-tarief.

Voor zover er sprake is van cumulatie van eigen bijdragen zou zich dat eventueel voor kunnen doen bij een combinatie van vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo, Zzv zonder gebruik van eigen auto en WIA-vervoer.

25. Met het inkomen wordt bedoeld het verzamelinkomen voor de inkomstenbelasting of, in andere gevallen, het belastbaar loon in het jaar t-2. Indien het inkomen in jaar t tenminste € 1.816 lager is kan, op aanvraag van de cliënt, een voorlopige vaststelling van het bijdrageplichtige inkomen plaatsvinden en na afloop van het jaar een definitieve vaststelling (artikel 4.2 Bmo).

5 Beoordeling gevolgen bundeling voor systematiek van bekostiging

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de gevolgen van bundeling voor de systematiek van bekostiging aan de orde. Bij de beoordeling van de gevolgen van bundeling voor de financieringssystematiek maken we onderscheid tussen:

- de uitkeringsvorm aan gemeenten (paragraaf 5.2);
- het systeem van eigen bijdragen, met aandacht voor het optreden en tegengaan van mogelijke cumulatie (paragraaf 5.3).

5.2 Uitkeringsvorm

5.2.1 Inleiding

In het kader van de beoordeling van de uitkeringsvorm komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een toetsingskader voor de beoordeling (paragraaf 5.2.2);
- een beoordeling van de mogelijkheden van bundeling op basis van het toetsingskader. Daarbij maken we onderscheid tussen de vervoersvoorzieningen gehandicapten Wmo en het leerlingenvervoer enerzijds (paragraaf 5.2.3) en de overige vier regelingen anderzijds (paragraaf 5.2.4).

5.2.2 Toetsingskader uitkeringsvorm

Doel van het toetsingskader en de mogelijkheden van bundeling is het aanreiken van bouwstenen voor bestuurlijke beoordeling.

De volgende aspecten spelen daarbij een rol:

- wie wordt – in welke opzichten (beleid, uitvoering/organisatie) – verantwoordelijk voor het vervoer van verschillende doelgroepen, mede in relatie tot de voorzieningen c.q. taken waarmee dit vervoer samenhangt?
- welke scenario's zijn er binnen het onderzoek naar het wettelijke kader (onderzoeksperceel 1) onderscheiden en in hoeverre differentiëren deze scenario's tussen de eerstverantwoordelijke instantie voor de realisatie? Voor de uitkeringsvorm is het van belang dat bij alle scenario's voor wat betreft de belangrijkste financiële stromen de gemeente als eerstverantwoordelijke is aangewezen voor beleid, indicatiestelling en uitvoering;
- van welke uitkeringsvorm wordt thans gebruik gemaakt? In hoeverre liggen hier recente besluiten aan ten grondslag en in welke mate vormen ze een belemmering voor bundeling? Daarbij is relevant dat de twee grootste stromen (vervoersvoorzieningen Wmo en leerlingenvervoer) nu al in het gemeentefonds zijn opgenomen;

- in hoeverre is het aanbrengen van een samenhang tussen de verschillende regelingen van belang? Deze samenhang (overlap) kan er zijn ten aanzien van de (eerst-)verantwoordelijkheid voor het beleid, de indicatiestelling, de uitvoering van de regeling en in het gebruik. Daarbij is vooral de samenhang in de eerstverantwoordelijkheid voor het beleid en de indicatiestelling van belang. Voor de uitvoering is dit een minder belangrijk criterium, omdat een effectieve en efficiënte bundeling van de uitvoering van het vervoer een kwestie van goed organiseren is, die los staat van de (bundeling van de) eerstverantwoordelijkheid voor beleid en indicatiestelling;
- in hoeverre wordt tegemoetgekomen aan de doelstellingen die het kabinet heeft verwoord in het kader van de bundeling van het doelgroepenvervoer: klantvriendelijk, doelmatig, heldere verantwoordelijkheidsverdeling en inclusief beleid?
- zijn de desbetreffende middelen met behulp van algemene verdeelmaatstaven (structuurvariabelen) uit het gemeentefonds over gemeenten te verdelen of is voor bepaalde onderdelen een (al dan niet gebundelde) specifieke uitkering of andere vorm van financieren meer relevant? Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een zeer ongelijke spreiding c.q. sterke concentratie van vervoer bij bepaalde (typen) gemeenten of in het geval van een specifieke indicatiestelling die niet met andere regelingen samenhangt. Voor deze afweging is ook de (relatieve) omvang van de betreffende middelen relevant: in hoeverre leidt de bundeling tot substantiële herverdeleffecten bij gemeenten, afgezet tegen de totale hoeveelheid algemene middelen?

5.2.3 Vervoersvoorzieningen Wmo en leerlingenvervoer: blijvend gebundeld in het gemeentefonds

De middelen voor vervoersvoorzieningen Wmo en leerlingenvervoer worden op dit moment via het gemeentefonds aan gemeenten toegeedeeld.

Op basis van het toetsingskader zijn er geen redenen om hiervan af te wijken:

- de scenario's op grond van wettelijke regelgeving wijzen alle naar de gemeente als eerstverantwoordelijke voor het (in samenhang) realiseren van deze voorzieningen;
- de middelen blijken goed te verdelen over gemeenten op basis van de algemene verdeelmaatstaven;
- door middel van de verdeling via het gemeentefonds zijn de regelingen al in financiële zin gebundeld (hoewel ze door gemeenten in beleidsmatige zin veelal nog niet zijn geïntegreerd);
- de vervoersvoorzieningen Wmo maken onderdeel uit van de Wmo die recentelijk is ingevoerd en op grond waarvan met ingang van 2007 extra middelen voor huishoudelijke verzorging aan het gemeentefonds zijn toegevoegd.

5.2.4 De overige vier regelingen

In schema 5.1 staan de overwegingen om bij de overige vier regelingen ook te kiezen voor het gemeentefonds als de (gebundelde) uitkeringsvorm of voor een andere wijze van verdelen.

Doordat bij Zzv en WIA-vervoer een tweetal varianten wordt onderscheiden komen in feite zes onderdelen aan bod:

- Awbz-vervoer;
- Zzv 1: gekoppeld aan een van de volgende behandelingen: radiotherapie, chemokuur, nierdialyse, beroep op hardheidsclausule;
- Zzv 2: gerelateerd aan andere behandelingen;

- bovenregionaal vervoer (Valys);
- WIA-woon-werkvervoer (inclusief vergoedingen vervoer op het werk);
- WIA-schoolvervoer (inclusief bijbehorend leefvervoer).

Op basis van de volgende criteria wordt beoordeeld of verdeling via het gemeentefonds voor de hand ligt (een plus) of dat een andere bekostigingswijze meer aangewezen lijkt (een min):

- de samenhang met andere regelingen is belangrijk, vooral ten aanzien van de eerstverantwoordelijkheid voor beleid en indicatiestelling;
- de kabinetsdoelstellingen voor doelgroepenvervoer zijn relevant: klantvriendelijk, doelmatig, heldere verantwoordelijkheidsverdeling en inclusief beleid;
- de verdeling is realiseerbaar op basis van algemene verdeelmaatstaven (structuurvariabelen) van het gemeentefonds;
- het gaat om een relatief beperkt bedrag, waardoor de bundeling met andere (meer omvangrijke) regelingen realiseerbaar is zonder al te grote financiële gevolgen voor (individuele) gemeenten.

Schema 5.1. Overwegingen voor financiering via gemeentefonds (+) of andere financieringssystematiek (–)

<i>regeling</i>	<i>samenhang met andere regelingen</i>	<i>kabinets doelstellingen relevant</i>	<i>uit te drukken in algemene verdeelmaatstaven</i>	<i>relatief geringe financiële omvang</i>
AWBZ-vervoer	+	+	+	
Zzv 1 (radiotherapie etc.)	+/-	+/-	+/-	
Zzv 2 (overige behandelingen)	+	+	+/-	+
Valys	+	+	+/-	+
WIA woon-werkvervoer	-		-	+
WIA schoolvervoer	+		+/-	+

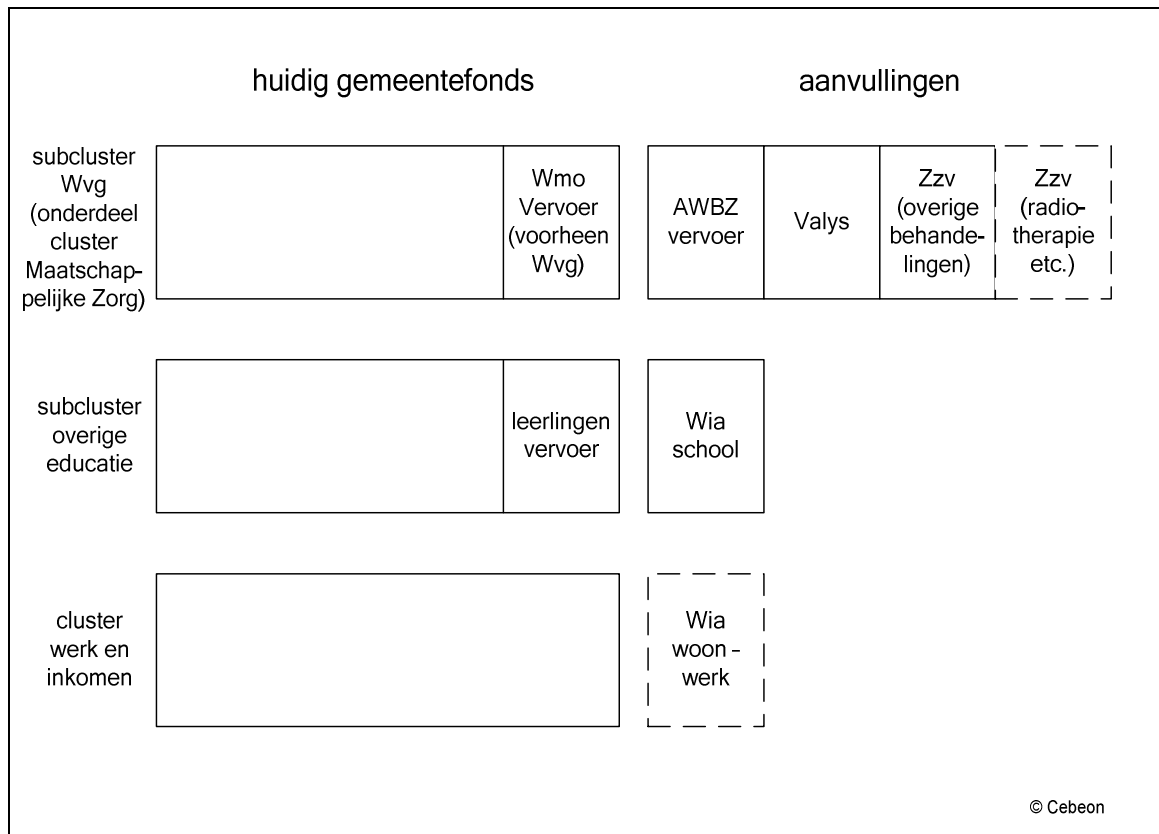
bevindingen naar aanleiding van schema 5.1

- voor de volgende regelingen wijzen de beoordelingscriteria in de richting van verdeling via het gemeentefonds: AWBZ; Zzv 2 (overige behandelingen), Valys en WIA-schoolvervoer;
- het Zzv gekoppeld aan een behandeling in de sfeer van radiotherapie etc. zou ook via het gemeentefonds kunnen worden verdeeld, maar deze middelen zouden als variant ook via de zorgverzekeraars kunnen lopen;
- het WIA-woon-werkvervoer zou gezien de omvang van de hiermee verbonden middelen ook via het gemeentefonds kunnen worden verdeeld. Als variant kan het ook blijvend via het Uvw worden verdeeld, gegeven de specifieke soort indicatie die er aan ten grondslag ligt en de relatie met werkgelegenheidsbevordering.

wijze van bundeling in gemeentefonds

De bundeling in het gemeentefonds zou gestalte kunnen krijgen, zoals aangegeven in schema 5.2.

Schema 5.2. Mogelijke bundeling doelgroepenvervoer in gemeentefonds



Te overwegen valt om voor het gebundelde doelvervoer – zeker in de eerste jaren – een apart subcluster in het gemeentefonds te benoemen, waardoor de ontwikkeling van de uitgaven in vergelijking met de beschikbaar gestelde middelen kan worden gevolgd en beoordeeld.

Dergelijke informatie kan ook van belang zijn bij een toenemende betekenis van het reguliere openbaar vervoer voor het doelgroepenvervoer.

gebruik brede doeluitkering?

In plaats van het gemeentefonds zou voor de financiële bundeling ook gebruik kunnen worden gemaakt van een brede doeluitkering. De vraag is of dit extra mogelijkheden zal opleveren ten aanzien van een meer gerichte verdeling, eventueel in combinatie met het inbouwen van prikkels. Om een aantal redenen is dit voor de onderhavige situatie niet een voor de hand liggende optie:

- er is al eerder op gewezen dat de vervoersvoorzieningen Wmo en het leerlingenvervoer op dit moment al onderdeel uitmaken van het gemeentefonds. Vanuit de samenhang van deze middelen met andere (in het kader van de Wmo en het onderwijsbeleid) is het niet aannemelijk dat deze middelen worden uitgenomen;
- juist bij verdeling via het gemeentefonds is het mogelijk om door middel van het hanteren van clusters en subclusters (met bijbehorende begrotings- en rekeningen functies) de middelen in een verschillende samenhang te volgen. Een voorbeeld zijn de vervoersmiddelen Wmo die onderdeel kunnen uitmaken van het cluster Maatschappelijke Zorg en van een nieuw subcluster doelgroepenvervoer. Bij een (brede) specifieke uitkering is deze mogelijkheid er niet. Bovendien zijn er ook in het gemeentefonds via het interpretatieartikel mogelijkheden om bepaalde onderdelen (tijdelijk) meer gericht te verdelen;
- ook voor de regelingen buiten het gemeentefonds ligt het niet voor de hand om ze in een afzonderlijke brede doeluitkering te bundelen, gegeven hun omvang en de samenhang met de (veel omvangrijker) middelen in het gemeentefonds;

- voor een prikkelwerking is de vorm van de uitkering veelal niet het belangrijkste instrument (zie de ervaring met andere brede specifieke uitkeringen) en zijn andere instrumenten (aangereikte wettelijke en organisatorische kaders, best practices, de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie) veel belangrijker.

5.3 Eigen bijdragen

5.3.1 Inleiding

Gevraagd is om voor de systematiek van de eigen bijdragen een voorstel te doen, uitgaande van het wettelijke kader dat de voorkeur verdient, en daarbij aandacht te schenken aan de eigen betalingen van de gebruiker, in het bijzonder ter voorkoming van een cumulerende werking vanuit verschillende regelingen.

Bij de uitwerking van dit voorstel komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht van systeembepalende elementen (paragraaf 5.3.2)
- vormen van eigen bijdragen en het voorkómen van cumulatie (par. 5.3.3).

5.3.2 Systeembepalende elementen

Belangrijke systeembepalende elementen bij de voorstellen voor een nieuwe regeling zijn:

- voor welke onderdelen van het doelgroepenvervoer wordt een eigen bijdrage wenselijk geacht?
- als er sprake is van een eigen bijdrage, hoe wordt die dan verrekend (direct; indirect via het niveau van de vergoeding)?
- is de eigen bijdrage persoons-, huishoudens-, rit- of kilometergebonden?
- in hoeverre zijn gemeenten bepalend voor de vormgeving van de eigen bijdragen?
- welke wettelijke randvoorwaarden worden daarbij meegegeven en welke marges zijn er voor gemeenten?
- hoe sterk inkomensgerelateerd is de eigen bijdrage?
- gaat het om eigen bijdragen op onderdelen of in meer algemene zin?
- wat is de relatie met de eigen bijdragen binnen pgb's?
- kan er bij de gekozen vormen van eigen bijdrage cumulatie optreden en wat wordt daartegen ondernomen?
- in hoeverre draagt de systematiek bij aan een beperking van administratieve lasten?

5.3.3 Vormen van eigen bijdragen

In deze subparagraaf wordt een eerste uitwerking gepresenteerd van een denkrichting op hoofdlijnen met betrekking tot vormen van eigen bijdragen.

Uitgangspunten daarbij zijn:

- er wordt vanuit gegaan dat eigen bijdragen redelijk worden gevonden, vanuit het principe dat ook andere reizigers (buiten het doelgroepenvervoer) voor het gebruik van vervoer dienen te betalen. Voor de hoogte van de eigen bijdrage zou daarom een relatie kunnen worden gelegd met de hoogte van het reguliere openbaar vervoer tarief. Via het doelgroepenvervoer zouden dan de extra kosten boven dit niveau kunnen worden bekostigd;

- er worden geen uitspraken gedaan over de wenselijkheid om bij het bepalen van eigen bijdragen rekening met het inkomen te houden (politieke afweging);
- wanneer eigen bijdragen een bevoegdheid van gemeenten is, is het de vraag in welke mate ze (net als nu) kunnen beslissen over het al dan niet hanteren van eigen bijdragen en de vormgeving ervan. Landelijke wetgeving kan het speelveld daarbij afbakenen, zoals ten aanzien van inkomensgrenzen, maximumbedragen, anticumulatiebepalingen en het niveau van de eigen bijdragen (zoals de koppeling aan het reguliere tarief voor openbaar vervoer).

Bij het aangeven van vormen van eigen bijdragen wordt een onderscheid gemaakt tussen de regelingen voor leerlingenvervoer (inclusief het WIA-schoolvervoer) en de uitsluitend op gehandicapten gerichte regelingen (Wmo-vervoersvoorzieningen, AWBZ, Zzv in relatie tot bepaalde behandelingen en Valys).²⁶

leerlingenvervoer (inclusief WIA-schoolvervoer)

Bij het leerlingenvervoer en het WIA-schoolvervoer is er geen reden om de huidige regeling aanzienlijk te wijzigen, tenzij om administratieve redenen.

wvg, Awbz, Zzv (overige behandelingen), Valys, WIA-werkvervoer

Met betrekking tot deze regelingen kunnen de volgende vormen van eigen bijdragen worden onderscheiden:

- via eigen auto: kilometervergoeding tot een bepaald maximum aan kilometers, (indien gewenst) inkomensafhankelijk;
- via vormen van doelgroepenvervoer: vergoeding voor de extra kosten boven het regulier openbaar vervoer tarief tot een bepaald maximum aantal kilometers, (indien gewenst) inkomensafhankelijk.

Indien eigen bijdragen zijn gekoppeld aan kilometervergoedingen (openbaar vervoer of eigen auto) is er geen risico van een cumulatie van eigen bijdragen.

26. De regeling Zzv gekoppeld aan behandelingen als radiotherapie etc. en het WIA woon-werkvervoer, die waarschijnlijk niet in de bundeling worden betrokken, blijven hier buiten beschouwing.