

Vouchers en persoonsgebonden budgetten

Rapportage van de MDW-werkgroep
vouchers en persoonsgebonden budgetten

Maart 2001

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusie	3
Hoofdstuk 1 Inleiding en probleemstelling	7
1.1 Achtergrond van het rapport	7
1.2 De taken en werkwijze van de MDW-werkgroep	8
1.3 Opbouw van het rapport	8
Hoofdstuk 2 Financieringsvormen en de positie van persoonsgebonden budgetten	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Aanbod- en vraaggerichte financiering	9
2.3 Beschrijving van de financieringsvormen	10
2.4 Beoordeling financieringsvormen	15
2.5 Conclusie	19
Hoofdstuk 3 Persoonsgebonden budgetten: wanneer wel en wanneer niet?	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Toetsing: de vragenlijst	20
3.3 De vragenlijst in het kort	27
3.4 Casus: persoonsgebonden budgetten in de AWBZ	28
Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur	31
Bijlage 2 Persoonsgebonden budgetten in Nederland	33
Bijlage 3 Persoonsgebonden budgetten in het buitenland	38
Bijlage 4 Startnotitie vouchers en persoonsgebonden budgetten	42
Bijlage 5 Samenstelling van de MDW-werkgroep	45

Samenvatting en conclusie

In toenemende mate wordt in de publieke dienstverlening in Nederland een aantal zwakke plekken zichtbaar. Bekende voorbeelden zijn onder andere de wachtlijsten in de zorg en kwaliteitsachterstanden in delen van het onderwijs en in het openbaar vervoer. Naast de vraag naar de toereikendheid van de publieke middelen – deze vraag is in dit rapport niet aan de orde – kunnen deze problemen worden veroorzaakt door trendmatige ontwikkelingen als individualisering, internationalisering en informatisering, en ook door de stijgende welvaart. Burgers worden hierdoor steeds veeleisender en verwachten - ook van de overheid - diensten die steeds meer rekening houden met hun persoonlijke voorkeuren. Bestaande collectieve arrangementen – waarvan de financiering van oudsher veelal via het aanbod verloopt - zijn hier vaak onvoldoende op ingesteld en bieden onvoldoende maatwerk. Tegelijkertijd is het van groot belang een solide basisniveau aan voorzieningen, dat voor iedereen toegankelijk is, te waarborgen. Uiteindelijk gaat het erom dat de behartiging van publieke belangen - zoals goede en toegankelijke zorg of onderwijs - niet in de knel komt.

De druk om de vorm waarin en de wijze waarop publieke diensten worden aangeboden aan te pakken, neemt onder invloed van bovengenoemde ontwikkelingen toe. Er ontstaat hierdoor een tendens om na te gaan in hoeverre vormen van vraaggerichte financiering tegemoet kunnen komen aan de problemen die meer aanbodgerichte vormen van financiering vergezellen. Door de financiering meer via de vraagkant te laten lopen, komt de beslissingsmacht veel meer bij het individu te liggen. Als een individu zelf kan bepalen waar de dienst wordt afgenomen, kunnen er prikkels ontstaan voor de aanbieders van publieke diensten om een beter product aan te bieden. De aanbieders worden dan immers afgerekend op het aantal vragers dat bij ze aanklopt. Omdat de doelmatigheid en de kwaliteit van de publieke dienstverlening dan kunnen verbeteren, kan de overheid haar publieke doelen op een betere en - op de langere termijn - mogelijk ook op een goedkopere wijze realiseren. De vrager krijgt hierdoor een product dat beter aan zijn wensen voldoet en de burger krijgt meer waar voor zijn belastinggeld.

De MDW-werkgroep *Vouchers en persoonsgebonden budgetten* is aan de slag gegaan met de vraag in hoeverre deze vraaggerichte financieringsinstrumenten een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Daarbij heeft de werkgroep ook uitdrukkelijk gekeken naar de voorwaarden en aandachtspunten voor de overstap naar vraaggerichte financiering.

Allereerst heeft de MDW-werkgroep bekeken wat moet worden verstaan onder een voucher en een persoonsgebonden budget. De werkgroep is van mening dat de term persoonsgebonden budget (pgb) een overkoepelend begrip is. Onder dit begrip vallen *vouchers* met een besteding die gebonden is aan wat op de voucher vermeld staat (bijvoorbeeld te besteden aan zorg, onderwijs of wonen) en *ongebonden pgb's* waarvan de besteding vrij is. Dit ongebonden pgb heeft een beoogd bestedingsdoel (bijvoorbeeld kinderbijslag of studiefinanciering) en is vergelijkbaar met het uitkeren van een som geld.

Een pgb wordt verstrekt aan de hand van een indicatiestelling (waarbij bijvoorbeeld wordt gekeken naar iemands gezondheid of inkomen), waarna ook de waarde van het pgb wordt vastgesteld. Deze waarde is onafhankelijk van de uiteindelijke prijs die moet worden betaald voor de te leveren producten. Met dit pgb gaat een individu of huishouden naar een aanbieder en kijkt wat voor goed of dienst hij voor zijn pgb – eventueel aangevuld met een eigen bijdrage - kan krijgen. De aanbieders moeten dus op basis van prijs en kwaliteit concurreren om de gunsten van de klant.

De MDW-werkgroep heeft getracht een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de *do's* en *don'ts* van pgb's. Allereerst is globaal gekeken naar de voor- en nadelen van pgb's ten opzichte van andere door de overheid gebruikte financieringsinstrumenten. Financieringsinstrumenten verschillen vooral in de mate waarop de vrager invloed kan uitoefenen op de aangeboden goederen of diensten. Bij aanbodgerichte financiering (zoals directe financiering van publieke instellingen) bepaalt de overheid rechtstreeks de hoeveelheid en de kwaliteit van het aanbod. Bij meer vraaggerichte financiering (zoals bijvoorbeeld pgb's) is de invloed van de vrager veel groter, omdat hij het budget zelf in handen krijgt. Vaak bevatten financieringsinstrumenten zowel vraag- als aanbodgerichte elementen, waardoor deze tweedeling veelal niet zo scherp te maken is.

Het grote voordeel van pgb's als financieringsinstrument is de grotere keuzevrijheid van de vrager, waardoor er beter op de behoeften van de vrager kan worden ingespeeld. Door deze keuzevrijheid worden aanbieders tevens gestimuleerd zich zo goed mogelijk in te zetten voor de klant, waardoor doelmatigheidswinsten kunnen ontstaan. Belangrijke toetssteen bij het gebruik van vraaggerichte instrumenten als pgb's is dat het nagestreefde publieke doel (bijvoorbeeld het garanderen van een bepaald niveau van onderwijs, zorg of wonen) ook wordt bereikt. Afhankelijk van het specifieke beleidsterrein moet worden bekeken welk financieringsinstrument het meest geschikt is. Het gebruik van een pgb-regeling is volgens de werkgroep geen doel op zich, maar een middel om de publieke dienstverlening te verbeteren.

De MDW-werkgroep heeft vervolgens in kaart gebracht welke afwegingen bij een mogelijke invoering van pgb's een rol spelen. Hiervoor is een vragenlijst gemaakt die - ten behoeve van politieke besluitvorming - voor een specifiek beleidsterrein kan worden afgelopen (deze vragenlijst is in verkorte vorm opgenomen aan het eind van deze samenvatting). Met behulp van deze vragenlijst kan worden beoordeeld of invoering van pgb's op een bepaald beleidsterrein mogelijk is, en zo ja, onder welke voorwaarden. De vragenlijst bekijkt eerst of pgb's in beginsel mogelijk zijn. Het gaat hierbij om vragen als: kan het publieke doel expliciet worden geformuleerd, kan het publieke doel via de markt en kan het publieke doel via pgb's worden bereikt? Als het antwoord op één van deze vragen 'nee' is, stopt het proces.

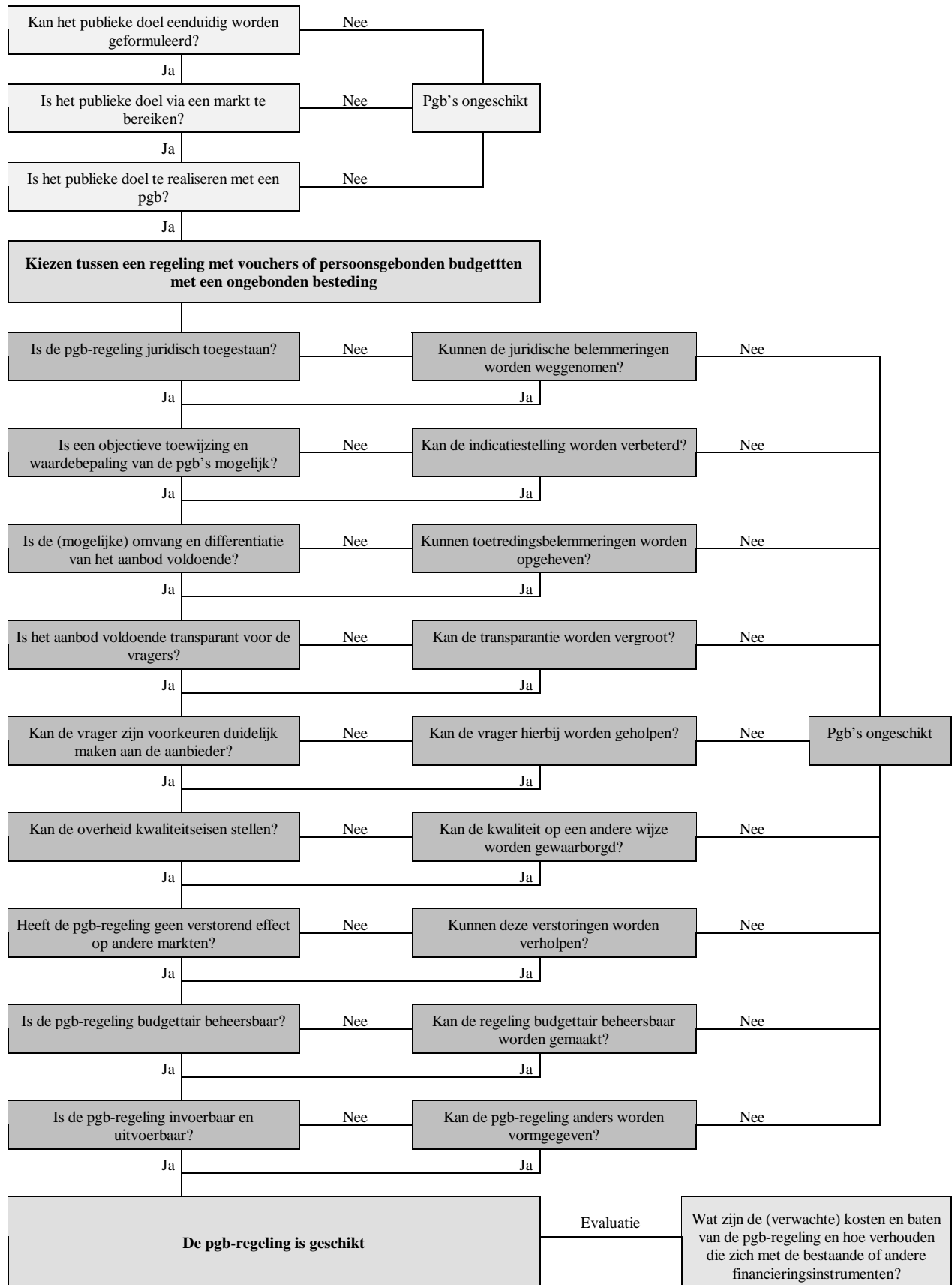
Als op een bepaald beleidsterrein het gebruik van pgb's (vouchers of ongebonden pgb's) in beginsel mogelijk blijkt te zijn, dan komt daarna een aantal vragen aan de orde over de 'voorwaarden' waaronder pgb's in de praktijk succesvol kunnen zijn. Het gaat dan over vragen of het gebruik van pgb's juridisch is toegestaan, of een eenduidige indicatiestelling en waardebepaling van pgb's mogelijk is, of er voldoende aanbod van publieke voorzieningen is of kan ontstaan, of dit aanbod voldoende transparant is of gemaakt kan worden, of een vrager zijn voorkeuren duidelijk kan maken en of de overheid kwaliteitseisen aan de aanbieders kan stellen. Daarnaast moet worden voorkomen dat een pgb-regeling leidt tot een vergroting van de armoedeval of budgettair onbeheersbaar is. Als alle bovenstaande vragen positief kunnen worden beantwoord, staat het licht voor de invoering van pgb's op een bepaald beleidsterrein in beginsel op groen. Uiteraard zal dan nog wel moeten worden bekeken of het gebruik van pgb's een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het reeds gebruikte financieringsinstrument. Een werkbare pgb-regeling kan bijvoorbeeld een zodanige vormgeving vergen of zoveel (transactie)kosten met zich brengen, dat beter kan worden vastgehouden aan het bestaande instrumentarium. Uiteindelijk vergt het natuurlijk een politieke afweging of wordt overgaan tot invoering van een pgb-regeling.

Bij een integrale invoering van pgb's op een bepaald beleidsterrein zal het vaak lastig zijn om alle gevolgen in kaart te brengen, omdat niet alleen het financieringssysteem wijzigt, maar de gehele organisatie in een bepaalde sector wezenlijk verandert. Zo zal wet- en regelgeving moeten worden

herschreven en zullen bestaande (bestuurlijke) verhoudingen veranderen. Door de vrije toetreding van aanbieders kunnen gevestigde belangen worden aangetast. Dit betekent dat niet alle mogelijke aspecten die om de hoek komen kijken bij een pgb-systeem vooraf volledig kunnen worden afgewogen. Ook ten aanzien van deze soms moeilijk te voorzien neveneffecten is een politieke afweging noodzakelijk.

Om de kans op een succesvolle introductie en gebruik van pgb's te vergroten, is het volgens de werkgroep belangrijk om 'aan de rand van het tafellaken' te beginnen en dan voorzichtig naar het midden toe te werken. Met andere woorden: door op kleine, minder complexe terreinen te beginnen kan ervaring worden opgedaan die gebruikt kan worden bij het eventueel op grotere schaal invoeren van pgb's.

De vragenlijst in het kort



Hoofdstuk 1

Inleiding en probleemstelling

1.1 Achtergrond van het rapport

Met de opkomst van de verzorgingsstaat in de periode na 1945 veranderde de rol van de overheid in Nederland ingrijpend. Een groeiende bemoeienis van de overheid met economie en samenleving werd zichtbaar, vooral gemotiveerd door de wens de uitkomsten van het marktmechanisme te corrigeren, onder andere bij de verdeling van de nationale welvaart. De betrokkenheid van de overheid werd vormgegeven via regulering, door financiële bijdragen aan instellingen die het aanbod verzorgen en soms door productie in eigen beheer. De betrokkenheid van de overheid greep vooral aan bij de aanbodkant van de diverse markten, en de invloed van de overheid op de aard en omvang van verhandelde goederen was relatief groot. Bij publieke diensten als zorg, onderwijs en openbaar vervoer was daardoor sprake van een in hoge mate gestandaardiseerd aanbod.

Aan het begin van de jaren tachtig zorgden een economische neergang en een verslechtering van de overheidsfinanciën ervoor dat grenzen werden gesteld aan de omvang van de collectieve financiering van de publieke dienstverlening. Bij het op orde brengen van de overheidsfinanciën ging de aandacht met name uit naar budgettaire beheersbaarheid.

Na een langdurige periode van economische voorspoed treedt inmiddels steeds duidelijker een dieper liggende tegenstelling aan de dag. Door de strakke financiële randvoorwaarden die de overheid oplegde en ondoelmatigheden in de organisatie is de kwaliteit van de publieke dienstverlening achtergebleven. Tegelijkertijd nemen - juist door de aanhoudende welvaartsstijging - de eisen die aan de publieke dienstverlening worden gesteld toe. Bovendien zorgen maatschappelijke trends als individualisering, internationalisering en informatisering ervoor dat het karakter van de vraag naar publieke diensten wijzigt.

Door de individualisering van de Nederlandse samenleving is steeds minder sprake van identificeerbare sociale groepen, waardoor een uniforme toedeling van overheidsvoorzieningen steeds lastiger wordt. Internationalisering en technologische vernieuwingen zorgen ervoor dat burgers en bedrijven steeds gemakkelijker internationaal prijzen en producten kunnen vergelijken, en producten kunnen zoeken die precies aansluiten bij hun specifieke voorkeuren. Door deze internationalisering zal in toenemende mate rekening moeten worden gehouden met wat er in andere landen gebruikelijk is, ook als het gaat om publieke dienstverlening.

Door deze ontwikkelingen in de Nederlandse economie en samenleving is er steeds minder behoefte aan een uniform dienstenaanbod van gemiddelde kwaliteit, maar veel meer aan een gedifferentieerd aanbod, waar desgevraagd ook topkwaliteit kan worden geleverd. Een voorbeeld is het onderwijs, waarin aan de onderkant vooral de achterstandgroepen onvoldoende baat hebben bij het gevolgde onderwijs, terwijl aan de bovenkant talenten onbenut blijven. Daardoor dreigt een tweedeling, waarbij degenen die het zich kunnen permitteren de overheid links zullen laten liggen en zich zullen richten tot kwalitatief hoogwaardiger (en eventueel buitenlandse) aanbieders. De noodzakelijke solidariteit bij de financiering van publieke dienstverlening kan hierdoor worden bedreigd. Ook binnen de gezondheidszorg staan bestaande structuren een op individuele behoeften toegesneden en efficiënte

dienstverlening dikwijls in de weg, terwijl de behoefte hieraan juist toeneemt, omdat ook langs deze weg een bijdrage geleverd kan worden aan de problematiek van de wachtlijsten.

Er is kortom een breed scala aan trends dat noopt goed te kijken naar de huidige instituties rond publieke dienstverlening in het algemeen, en naar de wijze waarop de kwaliteit hiervan het beste kan worden gewaarborgd in het bijzonder. De bestaande collectieve arrangementen bieden in sommige gevallen thans onvoldoende ruimte voor kwaliteit, diversiteit, flexibiliteit en keuzevrijheid, en kunnen bovendien leiden tot ondoelmatigheden. Tegelijkertijd is het van groot belang een degelijk basisniveau aan voorzieningen, dat voor iedereen toegankelijk is, te garanderen.

Dit roept de vraag op of bestaande structuren en instituties gemoderniseerd dienen te worden. In dit rapport wordt ingegaan op de pro's en contra's van een benadering waarbij voor een dergelijke modernisering wordt uitgegaan van de *vraag* naar publieke voorzieningen. Bij vraaggerichte financiering wordt de financiële 'macht' bij de burger als consument neergelegd, door hem een budget ter beschikking te stellen. Het voordeel is dat de aanbieder van publieke diensten gedwongen is zich te richten op datgene waar de consument behoefte aan heeft: de consument kan immers kiezen. De aanbieder van publieke diensten moet in concurrentie met andere aanbieders efficiënt zijn diensten aanbieden, waardoor een impuls ontstaat de kwaliteit van publieke dienstverlening te verbeteren. Het goed functioneren van vraaggestuurde instrumenten is echter aan voorwaarden gebonden, zoals vragers die kunnen en willen kiezen en het beschikbaar zijn van een voldoende transparant aanbod van publieke diensten, ook omdat het bij publieke dienstverlening vaak gaat om niet standaardgoederen. Essentieel bij de introductie van vormen van vraagfinanciering is dat voldoende waarborgen aanwezig zijn om de publieke oogmerken minstens even goed als voorheen te kunnen realiseren.

1.2 De taken en werkwijze van de MDW-werkgroep

Persoonsgebonden budgetten (pgb's), met andere woorden vouchers (met een gebonden besteding) en pgb's met een ongebonden besteding, zijn instrumenten die onder de noemer vraagsturing of vraagfinanciering vallen. Het instrument vouchers is reeds lange tijd onderwerp van discussie, en de praktische relevantie is in Nederland groeiende. In de zorgsector (persoonsgebonden budgetten in de AWBZ) en in het onderwijs (rugzakje speciaal onderwijs, cultuurvouchers in het voortgezet onderwijs en experimenten met vouchers in het HBO) worden deze instrumenten reeds ingezet. In het MDW-rapport 'Ontvoogding van de AWBZ' hebben pgb's zelfs een centrale plaats ingenomen. Nu op steeds meer beleidsterreinen de invoering van pgb's wordt overwogen, is de behoefte ontstaan om de mogelijkheden en valkuilen rond de feitelijke invoering van pgb's beter in kaart te brengen. Hiertoe is de MDW-werkgroep 'Vouchers en persoonsgebonden budgetten' ingesteld. De werkgroep heeft de taak om te bekijken in hoeverre de instrumenten pgb's kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

1.3 Opbouw van het rapport

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 worden een typering en een globale beoordeling gegeven van verschillende vormen van aanbodgerichte en vraaggerichte financiering. Daaruit komt een indruk naar voren van de voor- en nadelen van pgb's ten opzichte van andere financieringsinstrumenten. In hoofdstuk 3 wordt tenslotte bekeken wat de voorwaarden zijn voor een succesvolle pgb-regeling.

Hoofdstuk 2

Financieringsvormen en de positie van persoonsgebonden budgetten

2.1 Inleiding

In Nederland hanteert de overheid voor het nastreven van publieke doelen een breed spectrum aan financieringsvormen, dat loopt van volledige aanbodfinanciering tot volledige vraagfinanciering. Daartoe behoren tal van financieringsstelsels met zowel aanbodgerichte als vraaggerichte elementen. Soms wordt voor het behartigen van één specifiek publiek doel een mengvorm van financieringsvormen ingezet. Ook kan de vormgeving van een bepaalde financieringsvorm verschillen. Van geval tot geval moet worden bekeken welk financieringsinstrument het meest geschikt is, en wat de eventuele toegevoegde waarde van het gebruik van pgb's kan zijn. Om deze afweging inzichtelijk te maken, worden in dit hoofdstuk de verschillende financieringsvormen beschreven en globaal met elkaar vergeleken.

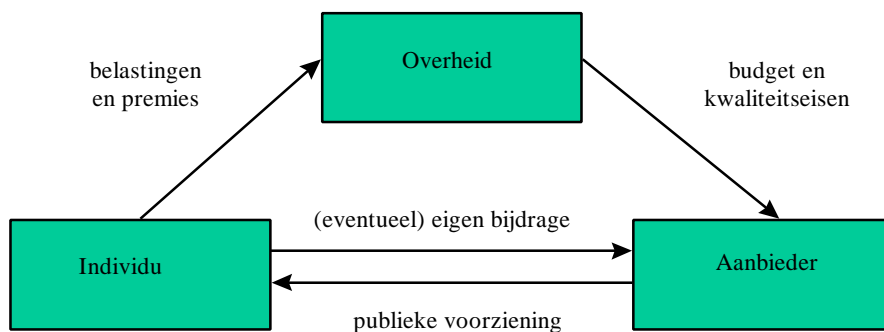
2.2 Aanbod- en vraaggerichte financiering

Bij het beschrijven van financieringsvormen wordt vaak een analytische tweedeling gemaakt tussen aanbodgerichte en vraaggerichte financiering. In de praktijk is deze tweedeling vaak niet zo scherp te maken, omdat er bijvoorbeeld vormen van aanbodgerichte financiering bestaan die in de uitwerking verder alle kenmerken hebben van vraaggerichte financiering.

Aanbodgerichte financiering

Bij vormen van aanbodgerichte financiering zijn de stadia van bepalen, betalen en genieten van een goed of dienst grotendeels gescheiden (figuur 1). De overheid bepaalt de productiecapaciteit en deelt deze toe aan instellingen die de desbetreffende diensten mogen verschaffen. Het toedelen van productiecapaciteit gaat veelal in de vorm van budgetten, vaak in combinatie met gedetailleerde (kwaliteits)voorschriften. De budgetten worden over het algemeen gefinancierd uit de collectieve middelen, waarbij soms ook een eigen bijdrage van het individu wordt gevraagd voor de geleverde dienst. Het individu of huishouden ontvangt de aanspraken in natura.

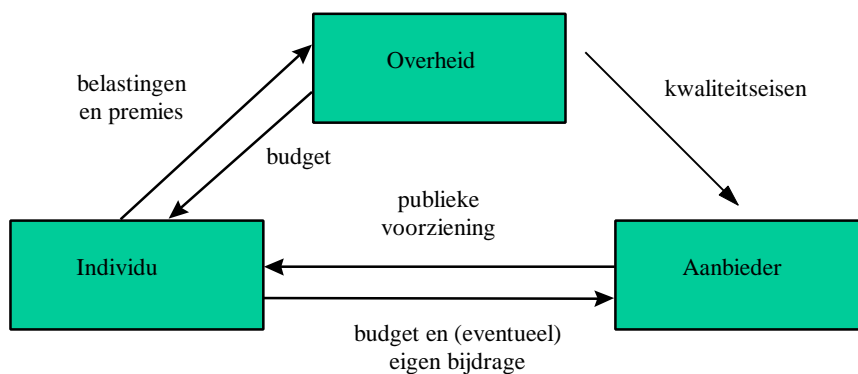
Figuur 1: Aanbodgerichte financiering



Vraaggerichte financiering

Bij vormen van meer vraaggerichte financiering wordt het budget aan het individu overgedragen. De overheid bekostigt niet langer de instellingen, maar stelt (op het niveau van individuen of huishoudens) vast wie recht heeft op een bepaalde publieke voorziening en hoeveel het budget hiervoor bedraagt (figuur 2). Het individu kan met dit budget op zoek gaan naar aanbieders van publieke diensten waar hij het meeste waar voor zijn geld verwacht te krijgen. Er is sprake van een vrije toetreding van aanbieders, waarvoor de regels van het mededingingsrecht gelden. Instellingen moeten vaak wel aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Het grote verschil met vormen van aanbodgerichte financiering is dat aanbieders - om inkomsten te verkrijgen - moeten concurreren om de gunst van de individuele vragers.

Figuur 2: Vraaggerichte financiering



2.3 Beschrijving van de financieringsvormen

In de praktijk bestaan veel financieringsvormen die elementen van zowel aanbodgerichte als vraaggerichte financiering in zich hebben. In de (internationale) literatuur blijken veel definities voor de verschillende financieringsvormen te bestaan. De meeste auteurs sluiten aan bij de bestaande praktijk die vaak een mengvorm van financieringsinstrumenten laat zien, waarbij ook de precieze vormgeving van de instrumenten vaak van geval tot geval verschilt (IOO 2000). Op basis hiervan is voor een indeling van financieringsvormen gekozen, die – vanuit het individu bezien - loopt van aanbodgericht tot vraaggericht (tabel 1).

Tabel 1: Spectrum van financieringsvormen (op basis van kenmerken die relevant zijn voor de vrager)

	<i>Aanbodgericht</i>			<i>Vraaggericht</i>	
	Aanbod- Financiering	Persoons- volgend budget	Subject- subsidie en fiscale faciliëring	Persoonsgebonden budget	
				<i>Gebonden besteding (voucher)</i>	<i>Ongebonden besteding (som geld)</i>
Vrij besteedbaar budget?	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Vast bedrag?	Nee	Ja/nee	Ja/nee	Ja	Ja
Aanspraak in geld?	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
Vrije toetreding van aanbieders?	Nee	Ja/nee	Ja	Ja	Ja
Praktijkvoorbeelden	onderdelen van de zorg, wetenschappelijk onderzoek	primair en voortgezet onderwijs, HBO- en wetenschappelijk onderwijs	huursubsidie, hypotheek-renteaftrek, kinderopvang	AWBZ, HBO-voucher	AWBZ, studiefinanciering, kinderbijslag

Aanbodfinanciering

Bij aanbodfinanciering worden de budgetten van instellingen gebaseerd op de verwachte kosten die in de begroting staan (budgettering). Deze budgetten worden vastgesteld aan de hand van de door de overheid gewenste omvang en kwaliteit van de dienstverlening. De directe invloed van individuen op de hoeveelheid en de kwaliteit van de geleverde goederen en diensten is daardoor beperkt. Op korte termijn staat het aantal aanbieders van publieke diensten vast.

Op langere termijn is ook in een stelsel van aanbodfinanciering toetreding van nieuwe aanbieders mogelijk, door middel van bijvoorbeeld aanbesteding. In het stads- en streekvervoer is op deze wijze een vorm van concurrentie geïntroduceerd. Ook kan de overheid via bijvoorbeeld *benchmarking* concurrentie tussen instellingen tot stand brengen. De prestaties van de instellingen worden dan op een aantal punten met elkaar vergeleken. Eventueel kunnen op basis van de uitkomsten van deze vergelijking de instellingsbudgetten worden aangepast.

Persoonsvolgend budget

Een persoonsvolgend budget is een voorbeeld van aanbodgerichte financiering (het budget gaat rechtstreeks van de overheid naar de aanbieder), maar heeft vanuit het individu gezien verder alle kenmerken van vraaggerichte financiering (de vrager bepaalt welke aanbieder het budget krijgt). Bij een persoonsvolgend budget kunnen individuen kiezen uit verschillende aanbieders en hebben de aanbieders de vrijheid om hun dienstenpakket aan te passen aan de wensen van de gebruikers. De aanspraken van individuen luiden niet in geld, maar in natura. Bij een persoonsvolgend budget is het instellingsbudget afhankelijk van het aantal (en eventueel de kenmerken van de) mensen dat zich bij de aanbieder meldt om van de dienstverlening gebruik te maken. Als individuen overstappen naar een andere aanbieder, dan gaat het budget mee. Het hanteren van persoonsvolgende budgetten hoeft niet te betekenen dat nieuwe aanbieders worden toegelaten. Met name in het primair en in het voortgezet onderwijs worden persoonsvolgende budgetten toegepast. Omdat tevens sprake is van een - gegeven

bepaalde kenmerken – vast budget per leerling, wordt hierbij ook wel eens gesproken van *walking vouchers*.

Een vorm van een persoonsvolgend budget is *outputfinanciering* of ook wel prestatiefinanciering genoemd. Bij outputfinanciering ontvangt de aanbieder het budget pas als een bepaalde prestatie is geleverd. De aanbieder heeft dus een prikkel om zoveel mogelijk producten – tegen een afgesproken kwaliteit - te leveren. Outputfinanciering komt bijvoorbeeld voor in het hbo en wetenschappelijk onderwijs, waar de financiering van instellingen deels afhankelijk is van het aantal uitgereikte diploma's of bullen.

Subsidie en fiscale facilitiëring

Het gaat hier om subsidies aan individuen of huishoudens (subjectsubsidies) en fiscale aftrekposten (aftrekposten) die gekoppeld zijn aan de prijs van het te subsidiëren goed. Dit soort subsidies en fiscale facilitiëringen zijn in beginsel gelijksoortig; hoe meer kosten iemand maakt, hoe hoger over het algemeen de door de overheid verstrekte vergoeding is.

Bij een subsidie wordt een gedeelte van de gemaakte kosten achteraf vergoed, terwijl bij een fiscale facilitiëring de gemaakte kosten achteraf geheel of gedeeltelijk worden verrekend met de belastingafdracht. Vooraf is alleen vastgesteld aan welke eisen individuen of huishoudens moeten voldoen om voor een subsidie of een aftrekpost in aanmerking te komen. Hogere inkomens hebben overigens meer baat bij de aftrekpost, omdat deze afhankelijk is van het (marginale) belastingtarief waarin iemand valt. Dit geldt niet voor een heffingskorting, omdat hier sprake is van een vast bedrag dat van de te betalen belasting wordt afgetrokken.

Persoonsgebonden budget: voucher en bestedingsongebonden persoonsgebonden budget

In de (internationale) literatuur komt het begrip persoonsgebonden budget (pgb) niet of nauwelijks voor, terwijl een voucher vaak wordt gedefinieerd als een verstrekking van financiële middelen, waarvan de besteding gebonden is aan een beperkt aantal goederen en diensten.

In het buitenland komen pgb's uiteraard wel voor, maar worden daar anders genoemd. In Nederland is het pgb vooral bekend geworden door de toepassing ervan binnen de AWBZ, met name bij de thuiszorg en bij de verstandelijk gehandicaptenzorg. Een groot deel van dit pgb is bestedingsgebonden en mag alleen worden besteed aan verzekerde zorg. Dit deel is dus vergelijkbaar met een voucher. Het resterende deel krijgen de individuen als een vrij besteedbaar bedrag. In Nederland lijkt een pgb derhalve het overkoepelend begrip te zijn voor een verstrekking van financiële middelen aan een individu of huishouden, die zowel een gebonden als een ongebonden bestedingskarakter kan hebben. Dit leidt tot de volgende definities die in dit rapport zullen worden gehanteerd voor pgb's en vouchers.

Bij een persoonsgebonden budget is sprake van een verstrekking van financiële middelen aan een individu of huishouden uit hoofde van een publieke doelstelling. De besteding van een persoonsgebonden budget kan zowel gebonden als ongebonden zijn. Als de besteding van een pgb gebonden is aan een bepaald goed of dienst, dan is sprake van een voucher. Als de besteding van een pgb niet gebonden is aan een bepaald goed of dienst, dan is sprake van het uitkeren van een som geld. Een bestedingsongebonden pgb heeft wel een beoogd bestedingsdoel.

In dit rapport zal vooral de overkoepelende term pgb's worden gebruikt, en waar nodig zal een onderscheid worden gemaakt tussen een voucher (met een gebonden besteding) en een pgb met een ongebonden besteding.

Persoonsgebonden budget

De toekenning van pgb's geschiedt op basis van een indicatiestelling waarbij wordt bepaald of een individu of huishouden aanspraak kan maken op een bepaalde voorziening en zo ja, in welke mate (voor welk bedrag en voor hoe lang). De omvang van het toegekende budget varieert met de mate waarin de publieke doelstelling op het betrokken individu van toepassing is. Essentieel kenmerk van een pgb is de keuzevrijheid die de aanvrager heeft. De keuzevrijheid betreft de keuze van de aanbieder van publieke diensten en het dienstenpakket binnen de ruimte die de indicatiestelling toelaat.

Voucher

Bij een voucher ontvangen individuen of huishoudens een waardepapier of trekkingsrecht (een tegoed waarop mag worden ingeteerd) met daarop een vast bedrag, als betaalmiddel voor publieke dienstverlening. De besteding van vouchers is gebonden aan die goederen of diensten waarvan de overheid, vanuit een publiek belang, de beschikbaarheid wenselijk acht. Vouchers kunnen vaak alleen worden besteed bij aanbieders die aan bepaalde (door de overheid opgelegde) kwaliteitseisen voldoen. De bekostiging van de aanbieders loopt derhalve via de toekenning van vouchertegoeden aan burgers, eventueel in combinatie met verplichte (individueel te bepalen) eigen bijdragen. Verder kan voor extra dienstverlening een aanvullende eigen bijdrage worden gevraagd. De inkomsten van de aanbieders hangen dus af van zowel de verleende hoeveelheid dienstverlening als de prijs die daarvoor in rekening wordt gebracht.

Bestedingsongebonden persoonsgebonden budget

Bij een bestedingsongebonden pgb is sprake van het uitkeren van een som geld met een beoogd bestedingsdoel. Dit bestedingsdoel houdt nauw verband met (de gronden van) de indicatiestelling. Dit laat onverlet dat het individu of huishouden de keuzevrijheid heeft om het geld alternatief te besteden. Zo krijgt een student een bepaald bedrag aan studiefinanciering, waarmee de overheid beoogt dat hiermee bepaalde uitgaven ten behoeve van de studie worden gedaan. Het staat de student echter ook vrij om dit bedrag op een andere manier te besteden.

In de praktijk kunnen en zullen pgb's voorkomen die in hun vormgeving afwijken van de hier gehanteerde definitie. In dit rapport wordt bijvoorbeeld alleen gekeken naar pgb's met een publieke doelstelling; in de private sector gehanteerde vouchers (zoals bijvoorbeeld boekenbonnen) worden hier buiten beschouwing gelaten. Verder is een persoonsgebonden budget, zoals het woord al zegt, gebonden aan de persoon (of eventueel huishouden). Dit houdt in dat het budget niet vrij verhandelbaar is. Een persoonsgebonden budget wordt verstrekt met de bedoeling om bepaalde activiteiten van de aanvrager mogelijk te maken.

In de gehanteerde definitie wordt ervan uitgegaan dat alleen individuen of huishoudens een persoonsgebonden budget kunnen krijgen. Hiermee is bedoeld te zeggen dat alleen natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van een beroep of bedrijf voor een persoonsgebonden budget in aanmerking kunnen komen. De verstrekking van een persoonsgebonden budget aan ondernemingen of andere instellingen is daarmee in de analyse van de werkgroep uitgesloten. In de praktijk voorkomende varianten die afwijken van de definitie, worden in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

Juridische kwalificatie van pgb's

Financieringsinstrumenten kennen niet een eenduidige juridische kwalificatie. Het is dan ook van belang om pgb's juridisch zo precies mogelijk te kwalificeren, zodat duidelijk wordt met wat voor soort rechtsfiguur we van doen hebben. Bovendien hangt mede van de kwalificatie af welke rechtsregels (nationaal, Europees, internationaal) erop van toepassing zijn en, indien noodzakelijk, welke rechter zich over geschillen omtrent pgb's moet buigen.

Juridisch beschouwd is een persoonsgebonden budget aan te merken als een uit hoofde van een publieke doelstelling verstrekte aanspraak op financiële middelen die de rechthebbende naar eigen keuze kan aanwenden. De term *aanspraak* heeft in het recht een zeer ruime betekenis. Men kan een aanspraak hebben op een vergunning, een subsidie, een uitkering, een voucher enzovoort. Om een aanspraak geldend te kunnen maken, moet de aanvrager voldoen aan alle voorwaarden en voorschriften die daaraan worden gesteld. Een juridisch bindende aanspraak kan voor de rechter worden afgedwongen. Een aanspraak kan zowel worden verleend op grond van een open-einderegeling als op grond van een regeling met een plafond. In het laatste geval is er sprake van een voorwaardelijke aanspraak, namelijk onder de voorwaarde dat de regeling niet is uitgeput. Een aanspraak wordt doorgaans verstrekt in de vorm van *financiële middelen*, maar kan ook worden verstrekt in natura. Het begrip financiële middelen wordt over het algemeen zo ruim opgevat, dat daaronder ook zaken als schuldvorderingen en waardepapieren vallen.

De verstrekking van een pgb uit hoofde van een publieke doelstelling lijkt kortom *niet een eigen rechtsfiguur*. Ook het feit dat de aanvrager het aan hem toegekende pgb naar eigen keuze kan aanwenden, duidt niet op een aparte rechtsfiguur. Bij de invoering van een pgb-regeling dient te worden bezien in hoeverre deze moet worden gekwalificeerd als een subsidie (steunverlening), dan wel als een uitkering. De gegeven begripsomschrijving geeft hierover bij voorbaat geen uitsluitsel. Pgb's vormen juridisch gezien veeleer een bepaald soort subsidie of een bepaald soort uitkering. Pgb's worden verstrekt met het oog op een *bepaald bestedingsdoel*. Over het algemeen wordt in het Nederlandse bestuursrecht als onderscheidende maatstaf gehanteerd dat subsidies worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, terwijl uitkeringen het karakter hebben van een (algemene) inkomensvoorziening. Om die reden worden de algemene uitkeringen op het gebied van de sociale zekerheid, maar ook de studiefinanciering en de huursubsidie juridisch gezien niet aangemerkt als een subsidie. Op deze terreinen overheerst het element van een (aanvullende) inkomensvoorziening en staat de bestedingsrichting dus niet vast. Bij vouchers springt vanuit juridisch oogpunt voorts de afwijkende vorm van financiering in het oog: het gaat om de verstrekking van een *waardepapier* in plaats van een som geld. Zowel bij subsidies als uitkeringen is het denkbaar van deze vorm gebruik te maken.

Persoonsgebonden budgetten in het buitenland: een aantal voorbeelden

In Frankrijk worden sinds 1986 dienstencheques (*cheque de service*) gebruikt voor kinderopvang. Sindsdien is dit programma uitgebreid naar andere diensten. De overheid wil met de dienstencheque de werkloosheid tegengaan en het informele werk meer professionaliseren. Iedereen mag de diensten verstrekken, waaronder langdurig werklozen. Cheques zijn te koop bij alle banken en postkantoren in Frankrijk. Er kunnen met de dienstencheque tien soorten diensten worden betaald, waaronder hulp aan ouderen, kinderopvang, bijlessen, plaatselijk vervoer en onderhoudswerkzaamheden.

In de Verenigde Staten bestaat een aantal voucherregelingen op het gebied van huisvesting. Bij de grootste voucherregeling is de waarde van een voucher gelijk aan de gemiddelde huur voor een woning uit de sociale woningbouw uit de regio, minus 30 procent dat als 'redelijke markthuurl' wordt gezien. Als een huishouden een duurdere woning vindt, moet dit door het huishouden zelf worden opgebracht. De regeling in de Verenigde Staten is streng gebudgetteerd. Gevolg is dat huishoudens gemiddeld twee jaar moeten wachten (in sommige steden zelfs gemiddeld vijf tot acht jaar) voordat zij in aanmerking komen voor huursubsidie. De Verenigde Staten krijgen armen voedselbonnen (*food stamps*), die bestaan uit coupons met een bepaalde dollarwaarde die kunnen worden gebruikt om voedsel te kopen in winkels. De bonnen kunnen daarna door winkeliers worden ingeleverd bij banken. Het food stamp-programma is nooit sterk gegroeid in omvang, waarschijnlijk omdat food stamps mensen als arm stigmatiseren.

In *Duitsland* biedt de *Pflegeversicherung* (PV) de zorgvrager de keuze tussen thuiszorg in natura of een tegemoetkoming in contant geld. Wie verplicht verzekerd is voor het ziekenfonds, is ook verplicht verzekerd voor de PV. Anderen kunnen hiervoor een particuliere verzekering afsluiten. De thuiszorgaanspraak in het kader van de PV omvat met name hulp bij huishoudelijke werkzaamheden. Als de zorgvrager liever contant geld heeft in plaats van zorg in natura, is deze verplicht om periodiek professionele hulp van een gecontracteerde instelling in te roepen. In de praktijk kiezen vier op de vijf mensen voor de contante optie. Door de tarieven voor de contante optie op ongeveer 50 procent te stellen van de tarieven voor zorg in natura, valt het probleem van fiscale en sociaalrechtelijke inhoudingen en de daarbij behorende administratieverplichting weg; de afdrachten worden als het ware reeds op voorhand verrekend. De Engelse econoom *Snowder* is bekend geworden door het idee om werkloosheidsuitkeringen om te zetten in vouchers, bestemd als loonkostensubsidie voor werkgevers. De waarde van een voucher hangt af van de werkloosheidsduur; hoe langer iemand werkloos is, hoe hoger de waarde van de voucher. Een werkloze geeft de voucher aan zijn nieuwe werkgever, die het kan inwisselen voor geld. In het *Verenigd Koninkrijk en Australië* heeft men op basis van de ideeën van *Snowder* werkgelegenheidsprogramma's opgezet. In *Australië* wordt de subsidie langzaam afgebouwd (hoe langer iemand weer aan het werk is, hoe groter de kans dat hij aan het werk blijft). In het *Verenigd Koninkrijk* gaat het om een vast bedrag. In bijlage 2 staat een uitgebreidere beschrijving van deze pgb-regelingen.

2.4 Beoordeling financieringsvormen

De overheid heeft een aantal motieven om in te grijpen in de marktuitskomst. Deze motieven staan hier niet ter discussie. In dit rapport wordt bekeken welk financieringsinstrument – gegeven deze motieven van overheidsingrijpen - het meest geschikt is voor het realiseren van de gestelde publieke doelen. Wat de overheid tot haar taak rekent en de mate waarin de overheid ingrijpt, wordt politiek bepaald. Een en ander kan mede afhankelijk zijn van tijd en situatie.

Motieven van overheidsingrijpen

De overheid heeft verschillende motieven om in te grijpen in het economisch en maatschappelijk leven. Over het algemeen zijn er twee hoofdredenen te noemen voor dit overheidsoptreden. Soms werkt de markt niet goed, waardoor bepaalde gewenste producten en diensten niet of niet in de gewenste mate worden voortgebracht. Dit is het geval als sprake is van collectieve goederen of wanneer externe effecten optreden. Omdat bij collectieve goederen (bijvoorbeeld defensie of dijken) het prijsmechanisme niet kan worden toegepast, is alleen aanbodgerichte financiering geschikt. Als het gedrag van een bepaald individu andere individuen beïnvloedt, is sprake van (positieve of negatieve) externe effecten. Een vrije besteding van scholingsgelden zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat kinderen minder (goede) scholing krijgen, wat op lange termijn negatief uitwerkt op de Nederlandse maatschappij en de economie. Als sprake is van externe effecten kunnen zowel aanbodgerichte als vraaggerichte financieringsinstrumenten worden toegepast.

Een andere reden voor de overheid om in te grijpen is dat de markt in beginsel wel goed werkt, maar dat de overheid niet tevreden is met de marktuitskomst, bijvoorbeeld met de inkomensverdeling. Bij dit motief van overheidsingrijpen kunnen vraaggerichte financieringsinstrumenten over het algemeen goed worden gebruikt.

Afhankelijk van het publieke doel dat wordt nagestreefd, kan worden bekeken welk financieringsinstrument met welke vormgeving het meest geschikt is. Daarom worden hierna de verschillende financieringsvormen beoordeeld op zaken als doeltreffendheid, doelmatigheid,

toegankelijkheid, kwaliteitsborging en budgettaire beheersbaarheid. Nagegaan wordt of algemene uitspraken mogelijk zijn of dat uiteindelijk per geval moet worden bekeken welk instrument met welke vormgeving dient te worden ingezet om een bepaald publieke belang zo goed mogelijk te kunnen behartigen.

Doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid (of effectiviteit) gaat het om de vraag in welke mate de gestelde publieke doelen worden bereikt. Het gaat bij doeltreffendheid dus niet om de inzet van middelen, maar om het uiteindelijke resultaat. In een stelsel met aanbodgerichte financiering kan de overheid de eigen doelstellingen vrij direct opleggen aan de aanbiedende instellingen. Zo wil de overheid soms verzekerd zijn van een goede spreiding van het aanbod over het land (bijvoorbeeld van ziekenhuizen of ambulances). Bij aanbodfinanciering heeft de overheid een directe invloed op de besteding van de budgetten en kan nauwkeurige eisen stellen aan de hoeveelheid, spreiding en de kwaliteit van de te leveren producten. In de uitwerking kan ook bij aanbodfinanciering het bereiken van de publieke doelen onder druk komen te staan, bijvoorbeeld door matige dienstverlening of door het ontstaan van wachtlijsten. Door het inbouwen van (marktconforme) prikkels kan de doeltreffendheid van het aanbodgerichte instrumentarium wel worden verbeterd.

Meer vraaggerichte financiering lijkt beter te scoren op de mogelijkheden maatwerk te bieden en een gedifferentieerd aanbod tot stand te brengen. Omdat de overheid hier geen directe invloed meer heeft op het aanbod, moet wel goed worden bekeken in hoeverre de publieke doelen nog worden bereikt.

Doelmatigheid

Bij de doelmatigheid of efficiëntie van een financieringsinstrument gaat het om de vraag hoe het publieke doel voor zo weinig mogelijk (belasting- en premie)geld kan worden bereikt. Over het algemeen worden drie soorten van efficiëntie onderscheiden:

- *Kostenefficiëntie*. Bij kostenefficiëntie gaat het om productie tegen de laagste kosten. De prikkel om efficiënt te produceren zal groter zijn naarmate de concurrentie groter is en de vrager meer met de kosten van zijn keuze wordt geconfronteerd. Bij aanbodgerichte financiering zijn er relatief weinig prikkels die een aanbieder aansporen tot een efficiënte productie, omdat directe concurrentie met andere aanbieders ontbreekt. Door de dienstverlening aan te besteden ('concurrentie om de markt') kan de overheid de prijs-kwaliteitsverhouding van de aangeboden publieke diensten verbeteren. Ook kunnen de prestaties van instellingen met elkaar worden vergeleken door middel van *benchmarking*, waarna de budgetten voor een aanbieder kunnen worden aangepast.

Bij de meer vraaggerichte financieringsvormen zijn de inkomsten van een aanbieder meer afhankelijk van het aantal klanten. Bij voldoende concurrentie tussen aanbieders kan dit leiden tot een efficiëntere productie. Overigens kunnen daar wel hogere beheerskosten tegenover staan, bijvoorbeeld door de verstrekking van overdrachten op individueel niveau.

- *Allocatieve efficiëntie*. Bij allocatieve efficiëntie gaat het erom in hoeverre het aanbod is afgestemd op de individuele vraag. Algemeen wordt aangenomen dat deze efficiëntie groter is naarmate de keuzevrijheid van het individu toeneemt. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met externe effecten, omdat een individu in zijn beslissing niet altijd rekening houdt met de effecten voor derden. Bij aanbodgerichte financiering bepaalt de overheid door middel van budgetten de hoeveelheid en de kwaliteit van de aangeboden dienstverlening, waardoor het niet zeker is dat het aanbod aansluit bij de vraag.

Bij de vraaggerichte financieringsvormen is er over het algemeen een grotere prikkel voor allocatieve efficiëntie. De klant beschikt immers over het tegoeed en zal dit alleen aanwenden als de dienstverlening grotendeels in overeenstemming is met zijn wensen.

- *Dynamische efficiëntie*. Het gaat hierbij om prikkels om te komen tot vernieuwing. Verwacht mag worden dat bij vraaggerichte financiering de concurrentie tussen aanbieders leidt tot een prikkel voor vernieuwing en innovatie. Overigens kunnen deze prikkels ook worden aangebracht in het systeem van meer aanbodgerichte financiering, bijvoorbeeld door het afsluiten van prestatiecontracten.

Toegankelijkheid

Bij toegankelijkheid gaat het erom in hoeverre er belemmeringen of drempels bestaan voor individuen om gebruik te maken van een regeling. Zijn bijvoorbeeld veel administratieve handelingen nodig, is een publieke voorziening toegankelijk voor specifieke doelgroepen of zijn de voorzieningen regionaal goed gespreid? Het gaat hierbij dus niet om de toegankelijkheid uit hoofde van financiële redenen. De toegankelijkheid van een regeling lijkt het beste gewaarborgd bij aanbodgerichte financiering. Bij deze financieringsvorm luiden de aanspraken in natura en gaan de budgetten direct van de overheid naar de aanbieders. Het individu merkt verder weinig van financiële of administratieve rompslomp. Bij vraaggerichte financieringsvormen moet de vrager zelf expliciet de onderhandeling met de aanbieder aangaan en in sommige gevallen de rol van werkgever vervullen, met ook fiscale en sociale zekerheidsverplichtingen. Dit vergt over het algemeen meer vaardigheden. Als individuen hier niet zelfstandig in slagen, kan dit worden ondervangen door het inschakelen van tussenpersonen (bijvoorbeeld patiëntenverenigingen). Als dit niet afdoende is, zal (zoals geschetst in het MDW-rapport *Ontvoogding van de AWBZ*) de overheid moeten zorgen voor een alternatieve en relatief gemakkelijke toegang tot de desbetreffende voorzieningen.

De toegankelijkheid van een voorziening kan onder andere worden afgemeten aan het 'niet gebruik'. Het gaat hier om mensen die wel recht hebben op een bepaalde voorziening, maar er - om wat voor reden dan ook - geen gebruik van maken. Dit verschijnsel treedt onder andere op bij de huursubsidie.

Borgen van kwaliteit

Bij alle financieringsinstrumenten zal de overheid willen controleren of het - collectief gefinancierde - geld goed wordt besteed. De overheid zal daarom vaak (minimum)eisen aan de geleverde kwaliteit willen stellen. Voor het opleggen en handhaven van kwaliteitseisen is het van belang dat de kwaliteit zoveel mogelijk identificeerbaar en meetbaar is. Het opleggen van de kwaliteitseisen verloopt bij vraaggerichte financiering op een andere wijze dan bij aanbodgerichte financiering.

In een systeem van aanbodgerichte financiering is er doorgaans een min of meer permanente relatie tussen de overheid en de aanbieder van de publieke dienst die door de overheid wordt gefinancierd. Bij aanbodgerichte financiering zijn de kwaliteitseisen dan ook vaak gekoppeld aan de verstrekking van de financiering. Als de aanbieder zich niet aan de kwaliteitseisen houdt, kan de financiering worden verminderd of stopgezet. Met deze sanctie wordt overigens niet alleen de instelling, maar indirect ook de klant gestraft.

Bij de meer vraaggerichte financieringsvormen is het primair de 'tucht van de markt' die de kwaliteit waarborgt. De vrager heeft keuzevrijheid: hij kan in beginsel zijn budget besteden aan die aanbieder die hem het beste bedient en hij kan eisen stellen aan de diensten die aan hem worden geleverd. Aanbieders dienen zich te richten op de wensen van de vragers. Ontevreden vragers zullen zich immers tot andere aanbieders wenden. Daarmee is in een systeem van vraagfinanciering de vrager in eerste instantie degene die de kwaliteitseisen stelt. De overheid behoeft derhalve alleen kwaliteitseisen te stellen als een publiek belang in het geding is dat onvoldoende door burgers wordt onderkend en meegewogen, of als de burger de kwaliteit van het product onvoldoende kan beoordelen.

Over het algemeen kunnen deze kwaliteitseisen wel los van de financiering worden gesteld. Die kwaliteitseisen hebben de vorm van doelvoorschriften en niet van middelvoorschriften, zoals vaak bij aanbodgerichte financiering voorkomen. De zwaarte van de eisen kan variëren. In sommige markten kan de overheid volstaan met het eisen van een minimumniveau, omdat de markt zelf zorgdraagt voor

een gevarieerde kwaliteit die boven het minimumniveau uitgaan. In andere markten zal de overheid verdergaande kwaliteitseisen stellen.

De bij vraaggerichte financiering veelal grotere afstand tussen overheid en de aanbieder (een directe financiële relatie is er immers niet) maakt het toezicht op de naleving van de gestelde kwaliteitseisen moeilijker en geeft het toezicht een wat ander karakter. De wettelijke voorschriften zullen de overheid in staat moeten stellen om de kwaliteitseisen te kunnen stellen.

Budgettaire beheersbaarheid

Bij budgettaire beheersbaarheid gaat het om de vraag of de kosten beperkt blijven tot het vooraf vastgestelde niveau. Aanbodfinanciering scoort in beginsel goed op budgettaire beheersbaarheid, omdat de budgetten (in ieder geval op korte termijn) vaststaan. Extra vraag kan overigens wel leiden tot het ontstaan van wachtlijsten, wat weer kan zorgen voor budgettaire druk. Ook sporen wachtlijsten in een aantal gevallen slecht met het verzekeringskarakter van bepaalde overheidsvoorzieningen.

De budgettaire beheersbaarheid van de andere financieringsvormen is sterk afhankelijk van de concrete vormgeving van de regeling en van de budgettaire afspraken die worden gemaakt. Soms is sprake van een zogeheten open-einde-regeling. Afspraken over de indicatieprocedure bij de toekenning van het recht op een voorziening kunnen dan wel bijdragen aan de budgettaire beheersbaarheid zij het dat het exacte bedrag niet op voorhand valt vast te stellen. Een regeling kan ook worden gebudgetteerd. Het budget kan bijvoorbeeld worden begrensd door het aantal gebruikers aan een jaarlijks maximum te binden. Dit kan echter wel betekenen dat aanbieders in de loop van het jaar de deuren moeten sluiten of dat aan nieuwe vragers nee moet worden verkocht. Op termijn kan dit druk geven op de aanvankelijk verkregen budgettaire beheersbaarheid.

Persoonsgebonden budgetten in Nederland

Pgb's zijn in Nederland vooral bekend geworden door de toepassing binnen de AWBZ, waar sprake is van *pgb-regelingen voor verpleging en verzorging, verstandelijk gehandicapten, lichamelijk gehandicapten en de geestelijke gezondheidszorg*. In plaats van zorg in natura, kunnen geïndiceerden een pgb krijgen. Een deel van het pgb is forfaitair (2400 gulden) en mag naar eigen inzicht worden besteed. Een ander deel van het pgb – het bedrag is afhankelijk van de geïndiceerde zorgbehoefte – is vormgegeven als trekkingsrecht bij de Sociale Verzekeringsbank, waardoor in feite sprake is van een voucher. Tevens is sprake van een (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage. Cliënten kunnen met het pgb een beroep doen op dienstverlening door derden. Met de pgb-regelingen in de AWBZ is ongeveer 450 miljoen gulden gemoeid.

Bij de hulpmiddelen wordt binnenkort begonnen met een experiment met een zogeheten *productgebonden budget hulpmiddelen*. Dit experiment beslaat drie categorieën hulpmiddelen en wordt uitgevoerd door een aantal verzekeraars. De cliënt wordt geïndiceerd door de huisarts, daarna gaat hij met de verwijzing naar de verzekeraar. Daar krijgt hij een persoonsgebonden budget in de vorm van trekkingsrechten. De cliënt kan bij elke leverancier shoppen en rekent later af met de verzekeraar.

De *Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg)* wordt uitgevoerd door gemeenten. De gemeente heeft – binnen bepaalde randvoorwaarden - de vrijheid om de omvang en de inhoud van het lokale voorzieningenpakket (wonen, vervoer en rolstoelen) te bepalen. Binnen de Wvg worden door gemeenten al geruime tijd pgb's verstrekt, voor bijvoorbeeld vervoerskosten, verhuiskosten of een sportrolstoel.

Ten behoeve van de reïntegratie van arbeidsgehandicapten loopt een experiment met *persoonsgebonden reïntegratiebudgetten*. Met dit budget kunnen arbeidsgehandicapten zelf bepalen hoe hun terugkeer naar het arbeidsproces verloopt en zijn ze minder afhankelijk van bijvoorbeeld de werkgever of de uitvoeringsinstelling. Het experiment wordt in de regio's Haaglanden, Maastricht en Midden Nederland uitgevoerd.

Ook de *bijzondere bijstand* kan worden beschouwd als een voucher-achtige regeling. In de praktijk wordt op de bijzondere bijstand een beroep gedaan door mensen die op en rond het sociaal minimum zitten. Als bijvoorbeeld plotseling de koelkast kapot gaat, kan iemand door middel van de bijzondere bijstand in de gelegenheid worden gesteld om een vervangende koelkast te kopen. De regeling wordt op gemeentelijk niveau uitgevoerd. De bijzondere bijstand kan door middel van een geldbedrag of als een geldlening worden verstrekt. Soms is daarbij sprake van een (kleine) eigen bijdrage. Sommige gemeenten hebben een gids met producten om een belanghebbende te informeren over de bijzondere bijstand.

In het *hoger beroepsonderwijs* is onlangs een experiment met vouchers begonnen om flexibel onderwijs te stimuleren en de positie van de student te versterken. Het experiment wordt op 6 à 10 hogescholen toegepast (500-1000 studenten) en richt zich op duale studenten in de tweede helft van de studie of werkend in MKB. Het instrument loopt vooruit op een nieuw bekostigingsmodel en moet in beeld brengen welke organisatorische en inhoudelijke gevolgen vraaggestuurd onderwijs heeft.

Voor mensen die niet in het bezit zijn van een startkwalificatie of diploma is er sinds kort een *individuele leerrekening in het beroepsonderwijs en volwasseneducatie*. Het doel van dit experiment is het bevorderen van een 'leven lang leren'. In principe komt een breed scala aan opleidingen/cursussen in aanmerking. Dit instrument moet de individuele verantwoordelijkheid voor een leven lang leren versterken, de positie en het zelfbewustzijn van voortijdig schoolverlaters verbeteren en een sterkere prikkel creëren om scholing weer op te pakken.

Leerlingen in het voortgezet onderwijs krijgen in het kader van de culturele en kunstzinnige vorming (ckv) in het studiehuis *cultuurbonnen*. Deze bonnen (50 gulden per leerling) kunnen ze besteden bij culturele instellingen, vaak in combinatie met een speciale korting. De instellingen sturen de bonnen vervolgens naar de Stichting Vouchercentrale, die de waarde uitkeert. De besteding van de ckv-bonnen is gebonden aan door OCenW aangewezen culturele instellingen.

In bijlage 1 staat een uitgebreidere beschrijving van deze pgb-regelingen

2.5 Conclusie

De verschillende financieringsinstrumenten zijn globaal vergeleken en beoordeeld op een aantal punten. Het blijkt dat uiteindelijk vooral de vormgeving en de praktische uitwerking van het financieringsinstrument de geschiktheid van het instrument voor een bepaald publiek doel bepalen. Ook kunnen uiteraard effecten meespelen die nu nog niet in beeld zijn gebracht. Daarnaast speelt ook een pragmatische overweging: als het huidige instrumentarium naar tevredenheid werkt, is er weinig aanleiding tot heroverweging. Op die terreinen waar het financieringsinstrument minder goed werkt, zal men eerder geneigd zijn andere financieringsmogelijkheden te overwegen.

In het spectrum van mogelijke financieringsinstrumenten is een toegenomen aandacht voor vraaggerichte financiering waarneembaar, omdat deze financieringsvormen op een aantal aspecten duidelijk goed scoren. Hierbij wordt steeds nadrukkelijker gekeken naar de mogelijke rol van pgb's. Aan de eventuele introductie van pgb's op een bepaald beleidsterrein zijn echter bepaalde voorwaarden verbonden. In hoofdstuk 3 wordt hiertoe een leidraad gepresenteerd.

Hoofdstuk 3

Persoonsgebonden budgetten: wanneer wel en wanneer niet?

3.1 Inleiding

Invoering van pgb's kan in de uitwerking veel vragen met zich meebrengen. Bij een eventueel besluit tot invoering van pgb's (in de vorm van vouchers of ongebonden pgb's) verdienen deze vragen een zorgvuldige beantwoording. In dit hoofdstuk wordt een vragenlijst gepresenteerd, bedoeld om alle mitsen en maren te inventariseren die bij de invoering van pgb's om de hoek komen kijken. De vragenlijst dient ter ondersteuning bij de daadwerkelijke invoering van het instrument op een concreet beleidsterrein. Als illustratie van het afwegingsproces rond de invoering van pgb's wordt de vragenlijst in een concrete casus in de sfeer van de AWBZ langsgelopen. De uiteindelijke beslissing om te komen tot het gebruik van pgb's is uiteraard een politieke.

3.2 Toetsing: de vragenlijst

De vragenlijst bestaat uit drie onderdelen. Eerst wordt een aantal min of meer principiële 'vragen vooraf' gesteld om uit te zoeken of het in beginsel mogelijk is pgb's in te voeren (kan het?). Daarna wordt een aantal "voorwaarden" langsgelopen met meer praktische vragen, onder andere over de vormgeving (mag het en werkt het?). Tenslotte wordt in een evaluatie gekeken of pgb's – bij de gekozen vormgeving – iets toevoegen in vergelijking met de bestaande financieringsinstrumenten. De vragenlijst is zodanig opgezet dat elke vraag een noodzakelijke voorwaarde behelst, maar geen voldoende. Anders gezegd, wanneer aan een voorwaarde is voldaan, is daarmee 'toegang' tot de volgende voorwaarde bewerkstelligd. Bij elke vraag zou men zich aldus een stoplicht kunnen voorstellen. Bij een rood stoplicht kan aan de voorwaarde niet worden voldaan en zijn pgb's (vooralsnog) voor het desbetreffende publieke doel ongeschikt. Bij groen licht is aan de voorwaarde voldaan en kan men doorgaan met het aflopen van de vragenlijst. Een rood stoplicht kan door aanpassingen in de vormgeving groen worden. Het licht kan tenslotte ook op oranje staan: dan kan bijvoorbeeld een extra politieke afweging noodzakelijk zijn. Bij verschillende vragen worden aandachtspunten weergegeven. Dit zijn als het ware waarschuwingslichten waarop gelet moet worden bij de invoering en vormgeving van pgb's.

I *Vragen vooraf (kunnen pgb's in principe?)*

In de 'vragen vooraf' wordt nagegaan of er op voorhand geen fundamentele, onoverkomelijke hindernissen bestaan tegen het gebruik van pgb's.

A *Is het publieke doel eenduidig te formuleren?*

Een pgb is een instrument waarmee één of meer publieke doelstellingen op een efficiënte wijze kunnen worden gerealiseerd. Belangrijk daarbij is de vraag of het publieke doel eenduidig kan worden geformuleerd, waarbij ook gekeken moet worden naar het motief van overheidsingrijpen (zoals inkomensherverdeling of rekening houden met externe effecten).

Kan het publieke doel eenduidig worden geformuleerd?

Aandachtspunt: motief van overheidsingrijpen

B *Is het publieke doel via een markt te bereiken?*

Als een publiek doel eenduidig is te formuleren, dan is het daarna de vraag of dit publieke doel via de markt kan worden bewerkstelligd. Een systeem met vraagerichte instrumenten gaat immers uit van vragers die kunnen sturen en aanbieders die daarop kunnen inspelen, waarbij het beoogde publieke doel via de markt tot stand moet komen. Publieke goederen of diensten zijn echter vaak geen standaardgoederen, zoals een reep chocola. Het spreekt dus niet voor zich dat een publiek doel via de markt tot stand komt. Bij collectieve goederen werkt het prijsmechanisme sowieso niet, omdat bij de voorziening van dit publieke goed niemand van het gebruik kan worden uitgesloten. Uiteraard kan de overheid de markt wel gebruiken om het aanbod te realiseren, zoals het inschakelen van private aannemers om een brug te bouwen.

Soms wil de overheid een bepaald aanbod zekerstellen, zoals een goed gespreid aanbod van ziekenhuizen of ambulances over het land. Door middel van de markt valt zo'n spreiding niet op voorhand te realiseren. Een ander voorbeeld is het garanderen van een zekere diversiteit van kunstuitingen, of bijvoorbeeld de instandhouding van een nationaal erfgoed. Dit verdraagt zich ook minder met vraaggerichte financiering. Bij vraaggerichte instrumenten wordt de keuzevrijheid immers aan consumenten gelaten, waardoor culturele instellingen die niet in staat blijken om de gunst van de consument te winnen, failliet kunnen gaan.

Is het publieke doel via een markt te bereiken?

Aandachtspunt: vormgeving van de markt

C *Is het publieke doel te realiseren via pgb's?*

Als het publieke doel via een markt kan worden gerealiseerd, is het daarna de vraag of het mogelijk is dit publieke doel te bereiken door het verstrekken van pgb's (in de vorm van vouchers of ongebonden pgb's). Belangrijk hierbij is of de preferenties van de verstrekker van het pgb overeenkomen met die van de ontvanger van het pgb en of een eventueel verschil de overdracht van bestedingsmacht aan de consument wel toelaten.

Een ongebonden pgb is wat betreft keuzevrijheid superieur ten opzichte van een voucher. De verslaafde die een ongebonden pgb ontvangt – vanuit de gedachte dat deze zelf het best kan kiezen welke instantie hem van zijn verslaving af kan helpen – zal zijn geluk dan ook niet op kunnen. De vraag is echter of het publieke doel – mensen van een verslaving afhelpen - nog wel wordt bereikt. Het is derhalve gewenst om na te gaan of de preferenties van overheid en burgers (in grote lijnen) overeenkomen. Zo niet, dan is een zekere mate van gebondenheid van de besteding (ofwel een voucher) noodzakelijk.

Is het publieke doel te realiseren met een pgb-regeling?

Aandachtspunt: keuze voor voucher of ongebonden pgb

II **Voorwaarden (kunnen pgb's in de praktijk?)**

Als op een bepaald beleidsterrein pgb's in beginsel mogelijk zijn, volgt daarna het onderdeel van de vragenlijst die betrekking heeft op de voorwaarden waaronder het pgb in de praktijk succesvol kunnen zijn. Met andere woorden: werkt het instrument en zo ja hoe?

A *Zijn er juridische bezwaren?*

In zijn algemeenheid is het niet goed mogelijk de juridische ‘mag het?’ vraag te beantwoorden. Daarvoor is het antwoord te veel afhankelijk van de concrete omstandigheden. Zo is het denkbaar dat het gebruik van pgb’s op het ene beleidsterrein wel geoorloofd is en op het andere niet, en zelfs op één terrein kan het antwoord hierop wisselend zijn. Concreet vormgegeven pgb-regelingen zullen daarom moeten worden getoetst aan algemene rechtsbeginselen (nationaal, Europees, internationaal) en wettelijke voorschriften.

Het is raadzaam bij de vraag naar de juridische toelaatbaarheid onderscheid te maken tussen de invoering van een pgb-regeling en de uitvoering daarvan. Bij de invoering dient met name rekening te worden gehouden met de wettelijk vereiste kwaliteitsvoorschriften en de wettelijk gestelde basisgaranties. Bij de uitvoering dient met name gedacht te worden aan de juridische vormgeving van de aanbieder waaraan een voucher kan worden aangeboden, aan mededingingsrechtelijke aspecten (zowel nationaal en Europeesrechtelijk) als aan steunverleningsaspecten (nationaal en Europeesrechtelijk).

Indien een wet, de Grondwet of een andere wettelijke regeling een afdwingbaar recht verschaffen, moet worden gekeken of alleen met behulp van pgb’s aan dit recht tegemoet kan worden gekomen en de burger dus de beschikking krijgt over de desbetreffende producten. Pgb’s bieden niet altijd een garantie dat deze voldoende besteedbaar zijn. Zo kan het zijn dat er onvoldoende aanbieders op de markt zijn waar de aanvrager terecht kan, of dat de aanbieder per pgb onvoldoende zorg aanbiedt om aan de maatstaven van de wet te voldoen. Ter oplossing van dit probleem kan worden gedacht aan een achtervang voor de echte noodgevallen. Dit noodverband zal uiteraard niet met pgb’s kunnen worden opgezet.

Bij pgb’s die langdurig geldig zijn (bijvoorbeeld onderwijsvouchers die tientallen jaren geldig kunnen zijn) moet bekeken worden hoe kan worden omgegaan met eventuele ‘stuwmeren’ van nog niet gebruikte aanspraken.

Is de pgb-regeling juridische toegestaan?

Aandachtspunten: onderscheid maken tussen invoering en uitvoering pgb-regeling en juridische noodzaak van ’ noodverband’

B *Indicatiestelling en waardebeoordeling*

Er zullen criteria moeten worden opgesteld waaraan een individu of huishouden moet voldoen om in aanmerking te komen voor een pgb. Daarna zal de waarde van het pgb die een geïndiceerde ontvangt moeten worden bepaald. De indicatiestelling zal over het algemeen nauw samenhangen met het publieke doel dat de overheid nastreeft met de uitgifte van pgb’s. Te denken valt aan een bepaalde inkomenspositie, leeftijd, de gezondheidssituatie of een combinatie hiervan. Bij de indicatiestelling speelt sterk een element van asymmetrische informatie. De consument kan over meer of minder informatie beschikken over bijvoorbeeld zijn gezondheid of opleidingsniveau dan de indicatiesteller. Voor een goede indicatiestelling dient - door middel van het verkrijgen van voldoende informatie - deze informatieasymmetrie zoveel mogelijk te worden teruggedrongen.

Daarna zal de waarde van een pgb moeten worden vastgesteld. Deze waarde (in termen van effectieve koopkracht) moet zodanig zijn dat de geïndiceerde met zijn pgb kan ‘kopen’ wat de indicatiesteller beoogt. Om deze waarde te bepalen, dient eerst de (gemiddelde) prijs van de publieke dienst te worden bepaald, en daarna welk deel de consument daaraan kan bijdragen (door middel van een eigen bijdrage). Wordt de waarde van het pgb te krap gekozen, dan bestaat het risico dat onvoldoende

aanbod tot stand komt. Anderzijds is het ook niet de bedoeling om overheidsgeld te besteden aan het subsidiëren van ondoelmatigheid bij de aanbieder.

Het is verder de vraag of er na introductie van pgb's doelmatigheidswinsten bij aanbieders kunnen ontstaan. Daarbij zal ook moeten worden bekeken in hoeverre deze winsten zich vertalen in lagere kosten of in een betere kwaliteit, en of de overheid bereid is de kwaliteitsstijging te accommoderen. Bij de invoering van een stelsel met pgb's moet worden bekeken in hoeverre deze voor de bezitters onder het regime van de inkomstenbelasting vallen en of een vrijstelling van deze belastingplicht kan worden verkregen (gebeurt ook bij de pgb's in de AWBZ). Aan deze vrijstelling kunnen nadere voorwaarden worden verbonden. Pgb's zullen over het algemeen slechts voor een bepaalde tijd geldig zijn. Meer juridisch uitgedrukt betekent dit dat de looptijd van de aanspraak die het pgb verschaft, beperkt is. Bij een zeer lange looptijd (bijvoorbeeld 50 jaar) of een looptijd van onbepaalde tijd doet zich het gevaar voor dat de aanbieders het pgb niet meer kunnen of willen accepteren.

Is een objectieve toewijzing en waardebepaling van de pgb's mogelijk?

Aandachtspunten: (mogelijke) efficiëntiewinsten en de geldigheidsduur van de pgb's?

C *Voldoende aanbod van publieke voorzieningen*

Bij de invoering van een instrument als pgb's hoort onlosmakelijk het creëren van een markt met vragers en aanbieders. Omdat individuen beschikken over een pgb worden aanbieders gedwongen om zich te richten op de specifieke wensen van de individuen, waardoor de kwaliteit van publieke dienstverlening kan worden verbeterd. Naarmate de markt meer aan bepaalde voorwaarden voldoet, komt dit ideaal door pgb's dichterbij. Het gemeenschappelijke element in die voorwaarden is dat sprake is van effectieve consumentenmacht. Dit betekent dat het individu in staat moet zijn wensen te formuleren en kenbaar te maken aan de aanbieders, en vervolgens alleen diensten te betrekken bij aanbieders die aan zijn wensen gehoor geven. Hierbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat het bij publieke dienstenverlening niet gaat om standaardgoederen, maar om diensten met vaak zeer specifieke kenmerken.

Tegen deze achtergrond is van belang dat aan de aanbodzijde van de markt sprake is van voldoende (potentiële) concurrentie tussen verschillende aanbieders, met andere woorden dat de omvang en de differentiatie van het aanbod voldoende zijn, of kan worden gemaakt. Bij onvoldoende concurrentie tussen aanbieders is de prikkel om in te spelen op de preferenties van de consumenten gering en heeft het weinig zin om bestedingsmacht voor de consument te introduceren. Mogelijke belemmeringen voor concurrentie zijn bijvoorbeeld toetredingsbelemmeringen, een noodzakelijke schaalgrootte (natuurlijk monopolie) of hoge vaste kosten voor (potentiële) aanbieders. Ook kunnen door de overheid voorgeschreven kwaliteitseisen de mogelijkheden voor concurrentie beperken. Ten aanzien van de (potentiële) concurrentie kunnen overigens ook de geldende mededingingsregels een belangrijke rol spelen, door kartels of misbruik van economische machtsposities tegen te gaan.

Is de (mogelijke) omvang en differentiatie van het aanbod voldoende?

Aandachtspunt: natuurlijke en gecreëerde toetredingsbarrières

D *Transparantie van het aanbod*

Bij een systeem met pgb's moet voldoende informatie beschikbaar zijn over de prijs, de kwaliteit en

andere karakteristieken van het aanbod. Het ‘stoplicht’ staat hier zelden geheel op rood of geheel op groen. In het algemeen geldt: hoe transparanter de markt, hoe beter deze werkt, en hoe groter de kans op succes voor pgb’s. Zo kan onzekerheid bij vragers over de kwaliteit van het aangeboden product ertoe leiden dat deze kwaliteit in de prijsvorming van het product onvoldoende tot uiting komt, waarna in een proces van averechtse selectie (*adverse selection*) steeds de aanbieders van de beste producten zich van de markt terugtrekken.

Deze typen van *marktfalen* moeten zoveel mogelijk worden ondervangen voordat tot een systeem van pgb’s wordt overgegaan. De overheid kan bijvoorbeeld informatie verstrekken, of de informatieverstrekking bevorderen. Ook kan de overheid normen stellen aan aanbieders, om zo een bepaald minimum kwaliteitsniveau te garanderen. Verder staan ook diverse oplossingen open die in reguliere markten voorkomen, zoals keurmerk-, waarborg-, en garantiesystemen.

Is het aanbod (voldoende) transparant voor de vragers?

Aandachtspunt: kwaliteitsborging

E *Voorkeuren van de vrager*

Een succesvol werkend systeem met pgb’s stelt naast voorwaarden aan de aanbodzijde ook eisen aan de vraagkant van de markt. Er kan namelijk pas sprake zijn van effectieve consumentenmacht als de consument zijn preferenties kan formuleren en kenbaar maken. Ten dele is hier sprake van een leerproces: door een product aan te schaffen en te gebruiken, ondervindt de consument welke karakteristieken van het product voor hem van belang zijn en hoe hij deze waardeert. Deze informatie maakt hij daarna via opeenvolgende aankoopbeslissingen kenbaar aan de aanbodzijde van de markt. Dit betekent dat bij meer complexe producten, producten die incidenteel worden aangeschaft of bij producten waaraan een consument voor lange tijd is gebonden, risico’s bestaan ten aanzien van een effectieve marktwerking. Voor een deel vallen deze risico’s te ondervangen met behulp van bemiddelaars, die consumenten assisteren bij hun aankoopbeslissingen, bijvoorbeeld op basis van ervaringen van andere consumenten.

Kan de vrager zijn voorkeuren duidelijk maken aan de aanbieders?

Aandachtspunt: de mogelijke rol van intermediairs

F *Kwaliteitseisen en handhaving*

In een stelsel met pgb’s stelt de vrager primair de kwaliteitseisen aan het geleverde product. De overheid kan in bepaalde gevallen toch aanvullende (minimum)kwaliteitseisen willen stellen aan de aanbieders, omdat een vrager bijvoorbeeld niet alle aspecten van een product kan overzien. Bekeken moet worden of deze kwaliteitseisen zijn te operationaliseren in concrete einddoelen, of dat alleen aan de aanbieder bepaalde eisen kunnen worden gesteld. Soms zijn tijdens de opstartfase van een pgb-regeling hogere kwaliteitseisen nodig, omdat de marktverhoudingen nog niet zijn uitgekristalliseerd en de vrager wellicht nog onvoldoende kwaliteitseisen stelt.

Bij de invoering van pgb’s zal tevens bekeken moeten worden hoe het toezicht op de naleving en de handhaving van de kwaliteitseisen kan worden vormgegeven. Omdat de aanbieder van publieke diensten altijd bij de overheid langs moet om de verdiende vouchers in te wisselen, kan de overheid aan de inwisseling bepaalde voorwaarden stellen. Eventueel kan de overheid bepaalde aanbieders

uitsluiten van het recht om vouchers in te wisselen voor geld. Soms zal de overheid bevoegd moeten worden gemaakt om bepaalde informatie over het geleverde product te ontvangen. Verder zal de overheid soms bevoegd moeten worden gemaakt om bepaalde sancties op te leggen (bijvoorbeeld bestuursdwang, dwangsom of boete) voor het geval de aanbieder zich niet aan de kwaliteitseisen houdt. Voor zover de aanbieder een vergunning nodig heeft om zijn taken te kunnen uitvoeren, is intrekking van een vergunning een mogelijke sanctie.

Kan de overheid kwaliteitseisen stellen?

Aandachtspunt: toezicht op naleving en handhaving

G Doorwerking naar andere markten

De invoering van een pgb-systeem kan een doorwerking hebben naar andere markten, zoals de woningmarkt of de arbeidsmarkt. Zo kunnen bijvoorbeeld woonvouchers een invloed hebben op de markt voor duurdere huurwoningen en wellicht ook op de markt voor koopwoningen.

Pgb's kunnen ook tot een verstoring leiden van de arbeidsmarkt. Als het toewijzen van pgb's gebeurt door middel van een indicatiestelling die mede afhankelijk is van iemands inkomen, dan bestaat het gevaar dat dit leidt tot een vergroting van de zogeheten 'armoedeval'. Een in eerste instantie inkomensverbetering kan dan – door het wegvallen van inkomensafhankelijke regelingen – zelfs leiden tot een uiteindelijke inkomensverslechtering. Een pgb-regeling zal getoetst moeten worden aan de gevolgen voor deze armoedeval.

Heeft de pgb-regeling geen verstorend effect op andere markten?

Aandachtspunt: armoedeval

H Budgettaire beheersbaarheid

De introductie van een pgb-regeling kan leiden tot een extra vraag naar publieke diensten, de zogeheten 'aanzuigende werking'. Mensen die nu nog geen beroep doen op de publieke dienstverlening kunnen door bijvoorbeeld de ruimere bestedingsmogelijkheid een pgb aanvragen. Hoewel de effectiviteit van de regeling dus wordt vergroot, kan dit ten koste gaan van de budgettaire beheersbaarheid.

Tegelijk kunnen pgb's – doordat aanbieders van publieke diensten worden gestimuleerd om doelmatiger te werken - zorgen voor doelmatigheidswinsten. Bij de vraag naar de budgettaire beheersbaarheid van een pgb-regeling is het vooral de vraag hoe bovenstaande twee ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden. De aanzuigende werking kan worden beperkt door bijvoorbeeld een (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage te vragen of door de indicatie te verscherpen. Ook kan een regeling op macroniveau worden gebudgetteerd, door aanpassingen in de vormgeving, bijvoorbeeld door de omvang of de duur van de regeling te beperken. Wel moet dan worden bekeken in hoeverre met de regeling het publieke doel nog wordt behaald.

Is de pgb-regeling budgettair beheersbaar?

Aandachtspunt: aanzuigende werking

I Invoering en uitvoering

Een invoeringsaspect is de initiële prijsvorming van pgb's. Als een markt zich nog moet ontwikkelen, is een tijdelijke prijsstijging van publieke diensten te verwachten, onder andere vanwege de mogelijk aanzuigende werking en omdat een effectief aanbod nog tot stand moet komen.

Praktische elementen bij de invoering zijn bijvoorbeeld het bevorderen van de toegankelijkheid van de regeling, de invoeringstermijn, de informatievoorziening, het distributiesysteem en de verzilveringsprocedure van vouchers. Zo zal bijvoorbeeld een gewenningsperiode of overgangsregeling nodig zijn om de bestaande aanbieders en burgers de tijd en ruimte te geven zich op de nieuwe situatie voor te bereiden. Hierbij is de informatievoorziening naar betrokkenen van belang om helder te maken wat ieders rechten en plichten zijn. Uitgebreide informatie over de doelen van pgb's, waar ze verkrijgbaar zijn, hoe ze te gebruiken zijn en hoe men de vouchers moet inwisselen, kan eveneens bijdragen aan een succesvolle implementatie.

Een systeem met pgb's zal eenmalige overgangskosten, structurele uitvoeringskosten en administratieve lasten met zich brengen. Uitvoeringskosten hangen onder andere af van de omvang van de doelgroep, de wijze van indicatiestelling, de wijze van het verstrekken van het pgb (papier, chipkaart etc.), het aantal verstrekkingen van pgb's per persoon per jaar, de benodigde informatievoorziening door de overheid en de benodigde maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. De uitvoeringskosten bij een pgb-regeling kunnen hoger zijn dan bij meer aanbodgerichte financiering, omdat op individueel niveau een indicatiestelling en een budgetverstrekking nodig zijn. Geprobeerd moet dus worden het systeem zo eenvoudig mogelijk te houden.

Veder kan een pgb-regeling ertoe leiden dat een geïndiceerde een werkgeversrol krijgt, inclusief alle fiscale en sociale zekerheidsverplichtingen. Dit kan worden ondervangen door een administratiekantoor (zie bijvoorbeeld de pgb's in de AWBZ), maar ook dat brengt administratieve lasten met zich mee. Het verdient aanbeveling het systeem zo eenvoudig mogelijk te houden. Teveel regelgeving en ingewikkelde procedures maken het systeem minder toegankelijk van de beoogde gebruikers. Wel moet worden voorkomen dat de pgb-regeling fraudegevoelig wordt.

Is de pgb-regeling invoerbaar en uitvoerbaar?

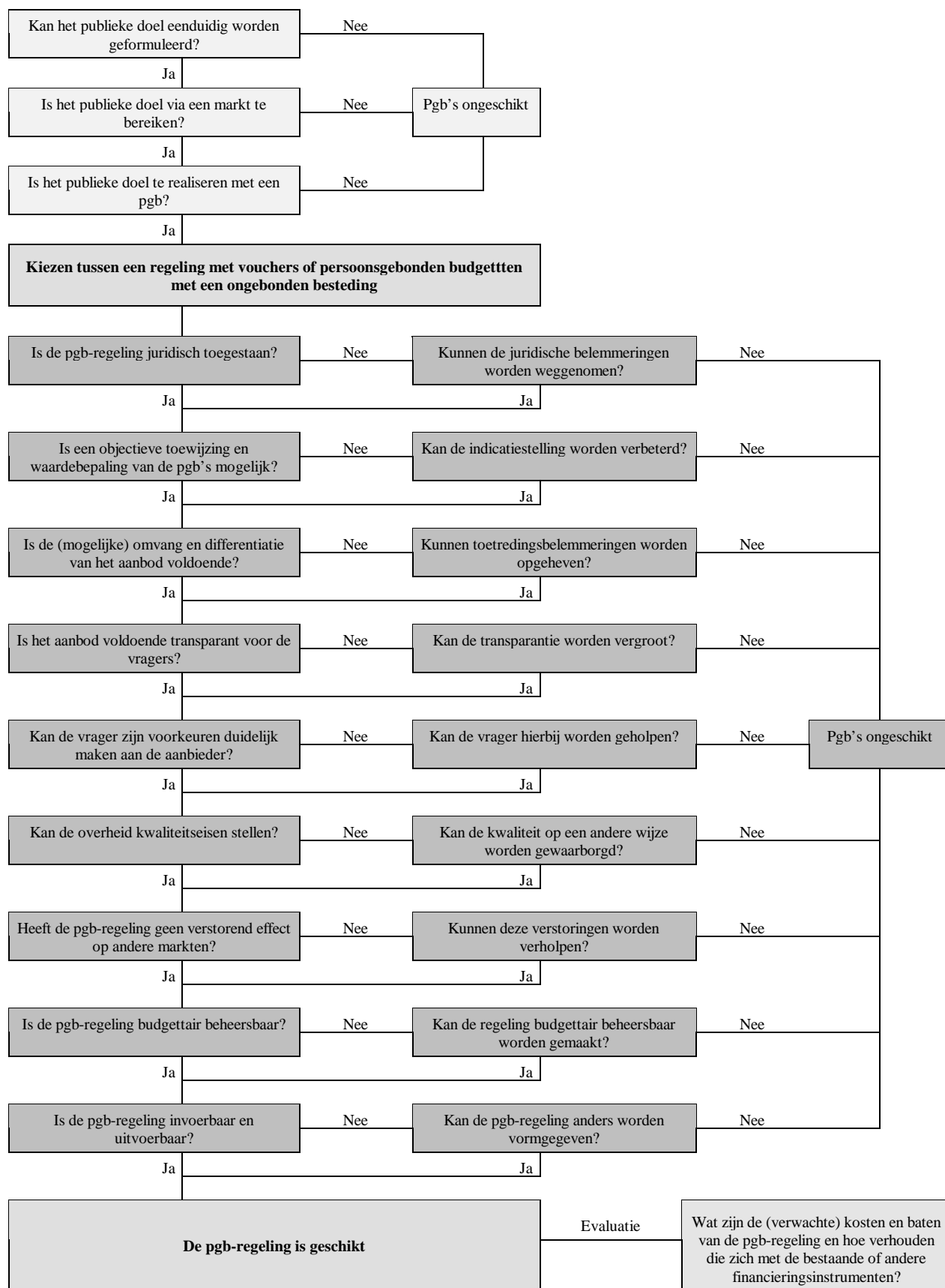
Aandachtspunt: Eenvoud van het systeem

III Eindoordeel

Nadat – ondersteund door de vragenlijst – is gebleken dat een systeem met pgb (vouchers of ongebonden pgb) op een specifiek beleidsterrein mogelijk is, en is bepaald onder welke voorwaarden dit kan, moet worden bepaald wat de toegevoegde waarde ervan is ten opzichte van het al gebruikte financieringsinstrument of eventueel van andere mogelijke financieringsinstrumenten. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de criteria uit hoofdstuk 2 en kan de voorgestelde pgb-regeling worden beoordeeld op zaken als doeltreffendheid, doelmatigheid, mogelijkheden om de kwaliteit te borgen, toegankelijkheid en budgettaire beheersbaarheid.

Wat zijn de (verwachte) effecten van de pgb-regeling en hoe verhouden deze zich met de bestaande of andere financieringsinstrumenten?

3.3 De vragenlijst in het kort



3.4 Casus: persoonsgebonden budgetten in de AWBZ

Om te illustreren hoe de vragenlijst uit paragraaf 3.2 kan worden gebruikt, worden in deze paragraaf de persoonsgebonden budgetten in de AWBZ als voorbeeld genomen.

De persoonsgebonden budgetten in de AWBZ

Sinds 1995 worden persoonsgebonden budgetten in de AWBZ toegepast, met name ten behoeve van de verpleging en verzorging (thuiszorg) en de verstandelijke gehandicaptenzorg. Deze pgb's zijn een mengvorm van vouchers (met een gebonden besteding) die als trekkingsrechten zijn onderbracht bij de Sociale Verzekeringsbank, en pgb's met een ongebonden besteding die worden uitgekeerd als een som geld (maximaal 2.400 gulden). Het budgettaire beslag van de pgb-regelingen bedraagt per saldo ongeveer 450 miljoen gulden, waarvan 295 miljoen gulden ten behoeve van de thuiszorg en 135 miljoen gulden ten behoeve van de gehandicaptenzorg. Ten opzichte van de totale uitgaven in de AWBZ (30 miljard gulden) zijn deze regelingen dus relatief bescheiden. In bijlage 1 wordt de precieze vormgeving van deze pgb-regelingen uitgebreid toegelicht.

De vragenlijst

I Vragen vooraf

A Kan het publieke doel eenduidig worden geformuleerd?

Ja. Het doel van de AWBZ is het bieden van een voorziening voor onverzekerbare risico's in de ziektekosten sfeer voor iedere Nederlander.

B Is het publieke doel via een markt te bereiken?

Ja. Door de introductie van vraagsturing wordt een flexibelere en klantgerichte dienstverlening mogelijk binnen de kaders van de AWBZ. Verder wordt de solidariteit binnen de AWBZ versterkt, omdat het mensen aantrekt die geen beroep doen op de reguliere AWBZ-voorzieningen en daar wel premie voor betalen. Het draagvlak voor de AWBZ wordt hierdoor versterkt.

C Is het publieke doel te realiseren met een pgb?

Ja. De pgb's in de AWBZ komen tot stand op basis van een indicatiestelling en hebben grotendeels een gebonden besteding (in feite zijn het dus vouchers). Dit betekent dat de pgb's voor het grootste deel moeten worden besteed aan de verzekerde zorg. De cliënt is bovendien verplicht om kwalitatief verantwoorde hulp in te kopen. Het forfaitaire bedrag van 2.400 gulden hoeft daarentegen niet perse te worden aangewend voor zorguitgaven.

II De voorwaarden

A Doorstaan deze pgb-regelingen de juridische toets?

Ja. Bij de pgb's in de AWBZ is sprake van een voorwaardelijke aanspraak. Als het budget voor de pgb-regeling is uitgeput, wordt een geïndiceerde doorverwezen naar de reguliere AWBZ-instellingen (zorg in natura). Het pgb wordt voor de budgethouder niet aangemerkt als inkomen en er hoeft derhalve geen loon- en inkomstenbelasting over te worden betaald. Er is wel sprake van werkgeverschap, zij het dat de administratieve taken door de SVB worden uitgevoerd. De budgethouder neemt iemand in dienst, stelt zelf de arbeidsvoorwaardenovereenkomst op en blijft

juridisch verantwoordelijk. Tevens is voorzien in het geval waarin de dienstverlening in het buitenland plaatsvindt.

B Is een objectieve toewijzing en waardebeoordeling van de pgb's mogelijk?

Ja. De indicatiestelling voor pgb's in de AWBZ verschilt niet van die voor de gebruikelijke AWBZ-voorzieningen. De waarde van het pgb wordt vastgesteld, rekening houdend met de indicatiestelling. Uit de gebruikscijfers van de pgb's valt af te leiden dat de waarde van de pgb's passend is.

C Is de (mogelijke) omvang en de differentiatie van het aanbod voldoende?

Ja. Het overgrote deel van de pgb's in de AWBZ wordt verstrekt ten behoeve van thuiszorg en de gehandicaptenzorg. Met name in de thuiszorg is voldoende gedifferentieerd aanbod, ook omdat het hier vaak gaat om relatief eenvoudige dienstverlening. Bij de gehandicaptenzorg is dat veel minder het geval, ook omdat daar bij de aanbieder soms gespecialiseerde kennis noodzakelijk is. Het beroep op pgb's wordt door belanghebbenden bepaald. Terugval op de reguliere AWBZ-voorzieningen blijft mogelijk.

D Is het aanbod (voldoende) transparant voor de vrager?

Ja/nee. Het aanbod ten behoeve van de thuiszorg is redelijk overzichtelijk en de geïndiceerde is over het algemeen goed in staat om voor in ieder geval de eenvoudige dienstverlening de te leveren diensten te beoordelen op bijvoorbeeld kwaliteit. Veel lastiger is het bij het aanbod van gehandicaptenzorg, dat vaak zeer specialistisch is.

E Kan de vrager zijn voorkeuren duidelijk maken?

Ja/nee. Omdat pgb's in de AWBZ op vrijwillige basis worden verstrekt, zullen zich over het algemeen mensen melden die hun voorkeuren goed duidelijk kunnen maken en tot gelding kunnen brengen. Voor pgb's in de thuiszorg is dat ook relatief eenvoudig, omdat de gevraagde dienst vrij eenduidig is. Voor de pgb's bij de gehandicaptenzorg ligt dit anders, omdat (ouders van) verstandelijk gehandicapten niet altijd in staat zijn zelf hun voorkeuren duidelijk te maken en tot gelding te brengen. Door het oprichten van bijvoorbeeld ouderverenigingen wordt getracht dit te verbeteren.

F Kan de overheid kwaliteitseisen stellen aan de aanbieders?

Ja. De regeling verplicht de cliënt bij toekenning van een pgb om kwalitatief verantwoorde hulp in te kopen. De cliënt kan hierover om verantwoording worden gevraagd. Bij duidelijk negatieve signalen (van bijvoorbeeld de Inspectie voor de Volksgezondheid) wordt overgegaan op controle van de geleverde zorg.

G Heeft de pgb-regeling geen verstoring effect op andere markten?

Ja. Onder de huidige regels - waarbij voor de grotere budgetten een systeem van trekkingsrechten via de SVB bestaat - is er geen sprake van een verstoring van markten. De hoogte van een pgb's wordt bepaald aan de hand van een indicatiestelling, waarbij de eigen bijdrage op dezelfde wijze afhankelijk van het inkomen als de eigen bijdrage voor de reguliere AWBZ. De eigen bijdrage bij een pgb in de verstandelijke gehandicaptenzorg is bij een verblijf in een instelling zelfs helemaal inkomensonafhankelijk. Zodoende heeft een pgb geen additionele invloed op de problematiek van de armoedeval.

H Is de pgb-regeling budgettair beheersbaar?

Ja. De pgb-regeling is (op macroniveau) gebudgetteerd. De budgettaire beheersbaarheid van de regeling is hiermee gegarandeerd. Dit is ook mogelijk omdat de reguliere AWBZ-regeling dient als

vangnet voor het geval de subsidiepot leeg is. Omdat het een subsidieregeling betreft is er geen sprake van een aanspraak die eventueel afgedwongen kan worden bij de rechter.

I Is de pgb-regeling invoerbaar en uitvoerbaar?

Ja. De pgb-regelingen zijn uitvoerbaar, maar kennen wel een vrij grote mate van regulering, met name om het budget binnen het officiële circuit te houden. De verschillende eisen waaraan de zorgvragers moeten voldoen (zorgindicaties, aanvraag pgb, contracten met zorgverleners, verantwoording besteding) resulteren in een grote papierstroom bij de uitvoeringsorganen. Verder leidt de gekozen route met het werkgeverschap van de pgb-ontvanger tot administratieve lasten. Er wordt veelvuldig geklaagd over de complexiteit van de regeling. De staatssecretaris van VWS heeft overigens een vereenvoudiging van de pgb-regelingen toegezegd.

III Eindoordeel

Wat zijn de verwachte effecten van de pgb-regeling en hoe verhouden deze zich met de bestaande financieringsinstrumenten?

Omdat door de uitgifte van pgb's de beslissingsmacht bij de vrager wordt gelegd, krijgen de aanbieders – meer dan in de reguliere AWBZ - een prikkel om zich zoveel mogelijk te richten op de specifieke wensen van de zorgvragers. Deze systeemverbetering komt de kwaliteit en de doelmatigheid van de aangeboden dienst ten goede. Het optreden van een 'aanzuigende werking' is afhankelijk van het budgettaire kader.

De uitvoering van de regeling kent vele beslis- en uitvoeringsmomenten. De uitvoeringskosten van de pgb-regeling bedragen ruim 1.000 gulden per geïndiceerde. Dit geeft een indicatie van de bewerkelijkheid van de regeling. Bij de invoering bestond de verwachting dat door de systeemwijziging per saldo belangrijke positieve effecten zouden optreden in overeenstemming met een duidelijk gevoelde behoefte bij cliënten en de Tweede Kamer.

Conclusie

Voor de pgb-regeling voor verpleging en verzorging (met name thuiszorg) staan in de vragenlijst niet alle lichten op fel groen, maar per saldo kan de regeling effectief geacht worden voor het publieke doel dat wordt beoogd. De pgb-regeling voor verstandelijk gehandicapten roept door de aard van de zorgbehoefte aparte problemen op bij de transparantie van het aanbod.

Bijlage 1

Geraadpleegde literatuur

Boon, V. van der (2000), “Er valt voor de cliënt zo weinig te kiezen in de thuiszorg”, *Het Financieele Dagblad*, 24-08-2000.

Bos, D.I. (1995), *Marktwerking en regulering, theoretische aspecten en ervaringen in Nederland en buitenland*, OCFEB, Amsterdam.

Bradford, D. and D.N. Shaviro (1999), ‘The Economics of vouchers’, *NBER Working Paper Series*, working paper 7092, Cambridge.

Hoekstra, P.J. (1998), *De bekostigingswijze van semi-collectieve zorg, verbeteren van doelmatigheid in de AWBZ-sector door invoering van vouchers*, Vrije Universiteit Amsterdam, 1998.

IOO BV – Economisch onderzoek voor de publieke sector (2000), *Vouchers en persoonsgebonden budgetten*, Zoetermeer.

Kaaij, M. v.d. (1999), ‘Het vouchersysteem’, *Cultuur en School*, Bulletin nr. 6.

Kampus, M. (2000), ‘CKV-bonnen horen niet op zolder!’, *Cultuur en School*, Bulletin nr. 12.

Koopmans, L. e.a. (1999), *Overheidsfinanciën*, Educatieve partners Nederland BV, Houten.

MDW-werkgroep AWBZ (2000), *Ontvoogding van de AWBZ*, Den Haag.

MDW-werkgroep Concessies en Aanbestedingen (2000), *Concessie en aanbesteding, geen doel maar middel*, Den Haag.

Meulenbeek, H. e.a. (1999), “Vouchers in de AWBZ”, *ESB*, 84^e jaargang, nr. 4219, pagina 645.

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (1999), *Ontwerp Hoger onderwijs en Onderzoek Plan 2000*, Zoetermeer.

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (2000), *Nota Wonen (ontwerp), Mensen, Wensen, Wonen*, Den Haag.

OECD (1999), *Voucher programmes and their role in distributing public services*,

Priemus, H. (2000), “Rent subsidies in the USA and Housing Allowances in the Netherlands: Worlds apart”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24.3, september 2000.

Priemus, H. (1998), “Vouchers, subsidieformule van de toekomst?”, *ESB* 83^e jaargang, nr. 4176, pagina 860.

Sociaal en Cultureel planbureau (SCP) (1990), *Cliëntgebonden budget en zorg, de individualisering van geldstromen nader beschouwd*, 1989/nr. 6, Rijswijk, januari 1990

Steuerle, C.E e.a. (2000), *Vouchers and the provision of public services*; Brookings Institution Press, Washington D.C.

Teulings, C.N. (2000), *Privatisering in het tijdsgewricht van recollectivisering*, Tinbergen instituut/Erasmus Universiteit Rotterdam, OCFEB.

Velthuisen, J.W., e.a. (1998), *Vouchers in de AWBZ*, Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO), Amsterdam.

Bijlage 2

Persoonsgebonden budgetten in Nederland

Persoonsgebonden budget verpleging en verzorging (VWS)

Het doel van het persoonsgebonden budget in de verpleging en verzorging (pgb vv) is een flexibelere en meer klantgerichte dienstverlening binnen het kader van de AWBZ. Doelgroep zijn ouderen, lichamelijk gehandicapten met een behoefte aan thuiszorg, verpleging, verzorging. Deze groep wordt de mogelijkheid geboden van cliëntgebonden budgetten in plaats van het verstrekken van aanbod van zorg in natura. Besteding van het budget mag alleen aan verzekerde zorg. Cliënten kunnen dus een beroep doen op dienstverlening ook door derden. Het pgb vv is deels forfaitair (2.400 gulden) en naar eigen inzicht te besteden. Een ander deel is afhankelijk van de geïndiceerde zorgbehoefte en wordt toegekend als trekkingsrechten bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Hierbij is sprake van een (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage. De regeling verplicht bij toekenning van een budget de cliënt om kwalitatief verantwoorde hulp in te kopen. De cliënt kan om verantwoording worden gevraagd. Er is een intermediaire organisatie (CVZ) die de regeling uitvoert, een indicatiecommissie stelt zorgbehoefte vast, het zorgkantoor bepaalt het zorgbudget en sluit budgetovereenkomst met cliënt, de SVB beheert het budget namens cliënt en verzorgt betalingen aan zorgverlener en vervult voor de cliënt eventuele werkgeversverplichtingen in de fiscale en sociale verzekerings sfeer) en het CAK adviseert over de eigen bijdrage.

Deze regeling bestaat sinds 1 juli 1995 en het betreft hier een subsidieregeling, er is dus geen aanspraak. De kosten van deze regeling bedragen 295 miljoen gulden, waarbij de uitvoeringskosten en administratieve lasten ongeveer 1000 gulden per budgethouder bedragen. Evaluaties van deze regeling zijn uitgevoerd in 1996, 1997 en 1998. Gebruikers hebben zich georganiseerd in "Per Saldo". Deze vereniging is voor uitbreiding van de regeling, voor vereenvoudiging en wil een aanspraak als grondslag.

Persoonsgebonden budget verstandelijk gehandicapten (VWS)

De pgb's voor verstandelijk gehandicapten (pgb vg) hebben als doel om binnen het kader van de AWBZ een flexibelere en meer klantgerichte dienstverlening. De doelgroep is verstandelijk gehandicapten. Door het verstrekken van cliëntgebonden budgetten kan de vrager zelf hulp organiseren, in plaats dat deze zorg in natura krijgt. Het gaat om een subsidieregeling, er is dus geen aanspraak. De gebruikers zijn voor een deel georganiseerd in verenigingen van bijvoorbeeld ouderverenigingen.

De toekenningsprocedure verloopt via een indicatiestelling door regionale indicatiecommissie, het zorgkantoor dat het budget vaststelt een budgetovereenkomst afsluit. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) beheert het budget namens de cliënt en verzorgt de betalingen aan de zorgverlener en vervult voor de cliënt eventuele werkgeversverplichtingen in de fiscale en socialezekerheids sfeer. De besteding van het pgb is deels ongebonden (2400 gulden) en deels gebonden via trekkingsrechten bij de SVB. Er is keuzevrijheid bij welke aanbieder de dienstverlening te betrekken. De regeling verplicht bij toekenning van een budget de cliënt om kwalitatief verantwoorde hulp in te kopen; cliënt kan om verantwoording worden gevraagd Voorzien is in bepalingen in het geval de dienstverlening in het buitenland plaatsvindt.

De pgb's voor verstandelijk gehandicapten zijn ingevoerd in 1996. De kosten van deze regeling bedragen 135 miljoen gulden. Deze regeling is op macro-niveau gebudgetteerd.

Persoonsgebonden budget lichamelijk gehandicapten (VWS)

Het doel van de persoonsgebonden budgetten voor lichamelijk gehandicapten (pgb lg) is een flexibelere en een meer klantgerichte dienstverlening. De doelgroep zijn mensen met lichamelijke handicap die niet het gevolg is van veroudering. Zij krijgen een budget voor inkoop van zorg uit hoofde van de AWBZ. Cliënten kunnen een beroep doen op dienstverlening door derden, waarbij zij optreden als opdrachtgever. Het betreft hier een experiment met een relatief beperkte omvang (maximaal 100 deelnemers) en kosten (5,1 miljoen gulden). De start van dit experiment is voorzien in 2001.

Persoonsgebonden budget in de geestelijke gezondheidszorg (VWS)

Doelstelling van de pgb's in de geestelijke gezondheidszorg (pgb gg) is flexibilisering van dienstverlening. De pgb's zijn bestemd voor personen met psychische problemen, geïndiceerd voor hulpverlening op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg. Pgb's bieden de mogelijkheid de vrager de hulp te laten organiseren, in plaats van het verstrekken van aanbod van zorg in natura. De toekenningsprocedure verloopt via een indicatiestelling door regionale indicatiecommissie, het zorgkantoor dat het budget vaststelt en een budgetovereenkomst afsluit. De Sociale Verzekeringsbank beheert het budget namens de cliënt en verzorgt de betalingen aan de zorgverlener en vervult voor de cliënt eventuele werkgeversverplichtingen in de fiscale en socialezekerheids sfeer. De besteding van het pgb is deels ongebonden en voor een deel gebonden (2400 gulden forfaitair en naar eigen inzicht te besteden, deels- bedrag afhankelijk van de geïndiceerde zorgbehoefte- via trekkingsrechten. Er is keuzevrijheid bij welke aanbieder de dienstverlening te betrekken. De regeling verplicht bij toekenning van een budget de cliënt om kwalitatief verantwoorde hulp in te kopen; cliënt kan om verantwoording worden gevraagd. Voorzien is in bepalingen in het geval de dienstverlening in het buitenland plaatsvindt.

De pgb's in de geestelijke gezondheidszorg zijn ingevoerd in 1998 (experimentele regeling in 5 regio's). Landelijke invoering is voorzien voor 2001. Het budgettaire beslag van de pgb's in de geestelijke gezondheidszorg is 19 miljoen gulden.

Productgebonden budget hulpmiddelen (VWS)

Het productgebonden budget hulpmiddelen (een vorm van vraagsturing) is nog in de opstartfase. In het voorjaar van 2001 begint een experiment voor drie categorieën hulpmiddelen (in jargon deelverstrekingen) die wordt uitgevoerd door een aantal verzekeraars. De cliënt wordt geïndiceerd door de huisarts, daarna gaat hij met de verwijzing naar de verzekeraar. Daar krijgt hij een persoonsgebonden budget in de vorm van trekkingsrechten. De omvang van dit budget wordt nog berekend (zullen de gemiddelde gebruikskosten zijn). De cliënt kan bij elke leverancier shoppen, ook bij diegene die niet door de verzekeraar zijn gecontracteerd. Later rekt hij af met de verzekeraar.

Voorzieningen voor gehandicapten (SZW)

De Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) is een kaderwet die geen zaken in detail regelt. Gemeenten zijn in medebewind verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wvg. De gemeente draagt zorg voor de verlening van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen. De gemeente heeft de beleidsvrijheid om de omvang en de inhoud van het lokale voorzieningenpakket te bepalen. In de Wvg is slechts bepaald dat het gemeentebestuur verantwoorde voorzieningen aanbiedt. De beleidsvrijheid van gemeenten is gekoppeld aan budgettaire verantwoordelijkheid. De middelen voor de uitvoering van de Wvg worden hoofdzakelijk uitgekeerd via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Binnen de Wvg worden door gemeenten al geruime tijd pgb's verstrekt, zoals financiële tegemoetkomingen in de vervoerskosten, de verhuiskostenvergoeding en de verstrekking van een forfaitair bedrag voor een sportrolstoel.

Persoonsgebonden reïntegratiebudget voor arbeidsgehandicapten (SZW)

Een persoonsgebonden reïntegratiebudget is bedoeld om arbeidsgehandicapten de mogelijkheid te geven om zelf te bepalen hoe hun terugkeer naar het arbeidsproces verloopt. Zij kunnen zelf kiezen of ze bijvoorbeeld meer scholing of meer werkervaring nodig hebben. Met het budget zijn zij directer betrokken bij alle aspecten van hun reïntegratie en minder afhankelijk van de uitvoeringsinstelling. De wet REA geeft de mogelijkheid een experiment uit te voeren voor de reïntegratie van werkloze arbeidsgehandicapten (experimentele regeling subsidieverstrekking arbeidsgehandicapten). Het experiment wordt in de regio's Haaglanden, Maastricht en Midden Nederland uitgevoerd en heeft een doorlooptijd van 30 maanden. Op 1 april aanstaande loopt het experiment af.

Door middel van dit experiment wordt onderzocht onder welke voorwaarden en voor welke doelgroep een persoonsgebonden reïntegratiebudget kan worden toegepast. Achteraf zal worden gekeken wat de meest effectieve aanpak zowel bestuurlijk als ook in de uitvoering is.

De persoonsgebonden voorzieningen moet de werkloze arbeidsgehandicapte zelf bij de uitvoerende instantie (gemeente, Arbeidsvoorziening (Arbvo), GAK, etc) aan vragen. Mogelijke voorzieningen kunnen bijvoorbeeld vervoersvoorzieningen zijn om de werkplek te bereiken of noodzakelijke persoonlijke ondersteuning. In de experimentele situatie hebben de proefregio's een eigen invulling van deze regeling gegeven. Dit heeft tot zeer verschillende aanpakken geleid. In Maastricht en Haaglanden voert Arbvo Arbeidsintegratie de regeling uit, terwijl Midden Nederland de uitvoering via de belangenorganisaties regelt.

Het budgettaire beslag van het experiment is beperkt en wordt gefinancierd uit de sociale premies. Een volledige evaluatie heeft nog niet plaats gevonden, maar enkele knelpunten worden nu al duidelijk. Gehandicapten laten zich afschrikken door het feit dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor het budget, of weten niet op welke wijze hun reïntegratie bevorderd kan worden en bij welke instellingen zij hulp kunnen krijgen. Cliënten zijn ook niet op de hoogte van de mogelijkheid van aanvragen van budget. De implementatie van het experiment heeft veel tijd gevergd. Ook is men er niet altijd in geslaagd om voldoende draagvlak te creëren, waardoor de instroom achterblijft bij de verwachtingen. Daarnaast wordt via de Invoeringswet SUWI in de Wet REA geregeld dat arbeidsgehandicapte werknemers een aanvraag voor een PRB kunnen doen indien zij van mening zijn dat de werkgever te weinig initiatieven ontplooit om tot reïntegratie te komen. Bovengenoemde groep krijgt recht op een PRB, als volgt uit *een second opinion door het UWV* dat de werkgever inderdaad te weinig reïntegratie-inspanningen heeft gepleegd en de werkgever volhardt in het onvoldoende ontplooiën daarvan. Werknemers kunnen in voorkomende gevallen hun eigen initiatief nemen en zelfstandig een beroep doen op publieke middelen ter financiering van reïntegratie.

Bijzonder bijstand (SZW)

De bijzondere bijstand kan worden beschouwd als een voucher-achtige regeling. Iemand heeft recht op bijzondere bijstand als de kosten van het bestaan te hoog zijn ten opzichte van zijn of haar beschikbare inkomen en vermogen. In de praktijk wordt op de bijzondere bijstand met name een beroep gedaan door mensen die op en rond het sociaal minimum zitten. Een voorbeeld van bijzondere bijstand is indien plotseling de koelkast kapot gaat. Door middel van de bijzondere bijstand kan hij of zij in de gelegenheid worden gesteld om een vervangende koelkast te kopen.

De regeling wordt op gemeentelijk niveau uitgevoerd. De wijze waarop gemeenten rekening houden met inkomen en vermogen kan verschillen. De bijzondere bijstand kan door middel van een geldbedrag of als een geldlening worden verstrekt; verstrekkingen in natura zijn niet toegestaan. Soms is daarbij sprake van een (kleine) eigen bijdrage. Bij sommige gemeenten bestaat een gids waarmee de belanghebbende wordt voorgelicht over de bijzondere bijstand.

Vouchers in het Hoger Beroepsonderwijs (OCW)

Vouchers in het Hoger Beroepsonderwijs zijn bedoeld om vraaggestuurd en flexibel onderwijs te stimuleren en de positie van de student te versterken. Het experiment wordt op 6 à 10 hogescholen toegepast (500-1000 studenten) en richt zich op duale studenten in de tweede helft van de studie en werkend in MKB. Het instrument loopt vooruit op nieuw bekostigingsmodel en moet in beeld brengen welke organisatorische en inhoudelijke consequenties vraaggestuurd onderwijs heeft.

De kosten van het experiment bedragen 15 miljoen gulden (en mogelijke aanvullende vouchers vanuit bedrijfsleven) en het experiment zal lopen van januari 2001 tot en met september 2003. De evaluatie gaat door middel van jaarlijkse tussenrapportages en de eindevaluatie is voorzien in 2003.

Individuele Leerrekening in Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (OCW)

Het doel van het experiment individuele leerrekening in het beroepsonderwijs en volwasseneducatie (bve) is het bevorderen 'leven lang leren' (van werkenden en werkzoekenden) vanuit de vraag. De primaire doelgroep zijn werknemers en werkzoekenden die niet in het bezit zijn van een startkwalificatie. In principe komt een breed scala aan opleidingen/cursussen in aanmerking, waarbij het echter moet gaan om scholing met duidelijke leermomenten, die niet primair is gericht op vrijetijdsbesteding of recreatie. Gekozen is voor dit instrument om de individuele verantwoordelijkheid voor een leven lang leren te versterken, de positie en zelfbewustzijn vroegtijdig schoolverlater te verbeteren en het creëren van een sterkere prikkel om scholing weer op te pakken. Het experiment met individuele leerrekeningen zal plaatsvinden in regionale, sectorale en bedrijfspilots door het openen van leerrekeningen. Via een te publiceren subsidieregeling worden potentiële uitvoerders opgeroepen een aanvraag in te dienen. De aanvragen worden beoordeeld op een aantal criteria, waarna toekenning plaatsvindt. De uitvoerder is een (intermediaire) organisatie of bedrijf die de structuur opzet, leerrekeningen opent en de werking in de praktijk toetst en die over de resultaten rapporteert. De vormgeving van de leerrekeningen wordt nog nader onderzocht in het experiment (voucher, chipkaart, bankrekening, etc.).

Dit experiment zal lopen van februari 2001 –februari 2002 en de kosten bedragen 2½ miljoen gulden (6 à 10 experimenten, in elk experiment 100-200 leerrekeningen; indien succesvol wordt bredere implementatie beoogd). Een tussenevaluatie is voorzien in augustus 2001 en de eindevaluatie in mei 2002

Leerlinggebonden financiering in het Primair Onderwijs (OCW)

Leerlinggebonden financiering in het primair onderwijs heeft als doel de integratie en participatie van leerlingen met een functiebeperking of handicap te bevorderen door een vergroting van de keuzevrijheid binnen publiek bekostigde sfeer. De doelgroep zijn leerlingen met een handicap in het primair en voortgezet onderwijs. De bestaande regelgeving voorzag onvoldoende in een structurele bekostiging van gehandicapte leerlingen op reguliere scholen, de zeggenschap van ouders (vraagzijde) over de keuzen van een 'gewone' school in de buurt of een speciale school, en over besteding beschikbare middelen.

Het betreft hier een leerlinggebonden budget, maar geld gaat rechtstreeks van overheid naar instelling. In de aanloopfase van de leerlinggebonden financiering (2000-2002) wordt de vorming van Regionale expertise centra (REC's) voorbereid, bestaande uit samenwerkende speciale scholen. In de eerste fase (2002- ca. 2006) is een structureel budget beschikbaar voor onderwijs aan gehandicapte leerlingen in regulier onderwijs. In de tweede fase (vanaf ca 2006) zal worden gewerkt met een fijnmaziger indicatiestelsel dat een geïndividualiseerde budgettoekenning mogelijk maakt. De kosten van deze regeling bedragen incidenteel 50 miljoen gulden en structureel 40 miljoen gulden. Een commissie van onafhankelijke deskundigen zal de regeling jaarlijks evalueren.

Projecten Cultuur en School (OCW)

Vanaf schooljaar 1999-2000 zijn voor het vak culturele en kunstzinnige vorming (ckv) in het middelbaar onderwijs middelen beschikbaar gesteld aan leerlingen in de vorm van cultuurbonnen (50 gulden per leerling). Deze bonnen kunnen leerlingen besteden bij culturele instellingen, vaak in combinatie met een speciale korting. Scholen vragen de ckv-bonnen aan en ontvangen deze op naam van de leerling die start met het vak ckv. Leraren geven de scholieren de bonnen. Na inlevering van de bonnen bij instellingen, sturen deze de bonnen op naar de Stichting Vouchercentrale, die de waarde uitkeert.

De besteding van de ckv-bonnen is gebonden aan door OCenW aangewezen culturele instellingen. OCenW onderhandelt hierover met de landelijke koepelorganisaties van culturele instellingen. De besteding moet uiteindelijk voldoen aan de kerndoelen voor het vak ckv. Bewaking gebeurt door de docent en door de onderwijsinspectie.

Het gebruik van deze bonnen leidt tot een sterkere positie van de leerlingen waar het gaat om het kiezen van culturele activiteiten die leerlingen moeten ondernemen in het kader van het vak CKV. Door dit systeem zal het aanbod van culturele instellingen beter aansluiten op de vraag van leerlingen naar culturele activiteiten. De ckv-regeling kost jaarlijks 10 miljoen. De uitvoering van de regeling gebeurt door de uitvoeringsorganisatie CJP. De regeling zal na drie jaar worden geëvalueerd.

Bijlage 3

Persoonsgebonden budgetten in het buitenland

Dienstencheque (Frankrijk)

De dienstencheque is afkomstig uit Frankrijk, waar deze sinds 1994 wordt gebruikt. De 'cheque de service' begon in 1986 met een programma voor kinderopvang en is vervolgens uitgebreid naar andere diensten. De cheque wordt als betaalmiddel gebruikt voor individuele dienstenverstrekking. De overheid wilde met de dienstencheque de werkloosheid tegengaan en het informele werk meer professionaliseren. De vouchers zijn alleen voor incidenteel gebruik bestemd. Een klus die meer dan 8 uur per week of langer dan 4 werken duurt moet door een normaal arbeidscontract worden geregeld. Deze cheque geeft een kans aan de gebruikers om diensten te uit te proberen, maar moet uiteindelijk tot nieuwe banen leiden.

Cheques zijn te kopen bij alle banken en postkantoren in Frankrijk. De diensten kunnen door iedereen die dit wil worden verstrekt, waaronder langdurig werklozen. De cheque is geldig voor een uur werk en omvat ook een bepaald percentage sociale verzekeringen, zodat de ontvanger van de cheque (de dienstverlener) minder krijgt uitbetaald dan de betaler (gebruiker) betaald. Hierdoor is de cheque betaalmiddel en arbeidscontract tegelijk. De gebruiker krijgt een betalingsbewijs, waarmee hij de bon fiscaal kan aftrekken. Er worden tien soorten diensten genoemd, waaronder hulp aan ouderen, kinderopvang, bijlessen, plaatselijk vervoer en onderhoudswerkzaamheden.

De Franse overheid subsidieert, afhankelijk van de financiële situatie van de huishoudens een bedrag van 25, 50 of 75 procent tot een maximale bedrag van rond 15.000 gulden per jaar. Uit een evaluatie bleek dat vooral ouderen de vouchers hebben gebruikt. Verder blijkt dat langdurig werklozen weinig profiteren van het systeem.

Woonvouchers (Verenigde Staten)

De Verenigde Staten zijn vanaf 1974 gebruik gaan maken van vouchers op het gebied van huisvesting. Er bestaan op dit gebied verschillende voucherregelingen, onder andere gericht op specifieke doelgroepen en op federaal, staats- of gemeentelijk niveau. Het voucherprogramma dat het grootst van opzet is, het 'Hope VI'-programma, is erop gericht om de bestaande sociale woningbouwcomplexen te reconstrueren en deels te transformeren tot particuliere complexen voor midden- en hogere inkomens. Aan de lage-inkomensgroepen worden vouchers verstrekt om hen in staat te stellen op de particuliere markt een woning te vinden.

Dit 'vouchtering out'-programma staat bekend onder de slogan '*moving to opportunities*'. De waarde van een voucher is gelijk aan de huur in de regio, die overeenkomt met het vierde deciel in de totale verdeling van huren, verminderd met 30% van het huishoudinkomen (dit is de huur die men voor een sociale woning moet betalen). Het verschil tussen de zo berekende 'redelijke markthuur' en de kosten van een sociale woning wordt geheel gesubsidieerd. Zou iemand kans zien om een goedkopere woning te vinden, dan houdt het huishouden er aan over. Veel waarschijnlijker is het dat een huishouden een (veel) duurdere woning vindt. Het verschil tussen de 'redelijke huur' en de feitelijke huur moet volledig door het huishouden zelf worden opgebracht.

De regeling in de Verenigde Staten is streng gebudgetteerd. Gevolg is dat huishoudens in Amerika gemiddeld twee jaar moeten wachten (in sommige steden zelfs gemiddeld vijf tot acht jaar) voordat zij in aanmerking komen voor huursubsidie, hetgeen door de bewoners wordt beschouwd als een lot uit de loterij. Als zij in aanmerking komen, krijgen zij maximaal zes maanden de tijd een andere woning te vinden. Zij mogen maximaal drie aanbiedingen weigeren, daarna worden ze onderaan de wachtlijst gezet. De vrije keuze van de bewoners wordt dus fors aan banden gelegd. Ouderen maken er weinig

gebruik van omdat zij in het algemeen weinig verhuisplannen hebben. Ook de laagstbetaalden en werklozen zijn niet sterk vertegenwoordigd, door de volharding die van de gegadigden wordt gevraagd

Food stamps (Verenigde Staten)

De voedselbonnen (food stamps) in de Verenigde Staten zijn een van de bekendste vormen van vouchers. Food stamp programma's (FSP) voor armen zijn voor het eerst aan het einde van de jaren '30 in Amerika gebruikt. Pas in 1973 werd er een nationaal programma van gemaakt. De food stamps bestaan uit coupons met een bepaalde dollarwaarde die gerechtigden kunnen gebruiken om voedsel te kopen. Deze vouchers worden uitgegeven door '*welfare agencies*'. Zogeheten '*retail outlets*' verstrekken voedsel in ruil voor de vouchers. De vouchers kunnen door winkeliers worden ingeleverd bij banken. In tegenstelling tot andere voucherprogramma's zijn de food stamp-programma's nooit sterk gegroeid in omvang. De oorzaak hiervoor is mogelijk dat food stamps mensen als arm stigmatiseren.

Vouchers voor kinderopvang (Verenigde Staten)

De Amerikaanse regering heeft een budget van rond 10,7 miljard dollar (1998) voor kinderopvang. Dit budget mag alleen aan ouders met een laag inkomen worden gegeven. Sinds 1990 wordt een deel van deze middelen in vouchers verstrekt. Het programma wordt uitgevoerd door alle staten in de Verenigde Staten. Sommige geven in plaats van vouchers een som geld, maar de meeste staten gebruiken vouchers. Ieder staat heeft eigen centra hiervoor en registreert private aanbieders. De vormgeving van de voucher varieert per staat. De meeste bevatten de naam van de dienstverlener die de ouders hebben gekozen en de naam van het kind. De vouchers bevatten meestal nog een eigen bijdrage en het gebruik is tijdelijk beperkt. Aanbieders moeten meestal geregistreerd zijn bij de overheid. De overheid onderhandelt met hen een uurprijs per kind voor opvang. De onderhandelingen zijn individueel. De ouders kunnen vervolgens de kinderopvang naar voorkeur en kwaliteit kiezen. De instellingen rekenen het aantal uren direct af bij de overheid.

De Pflegeversicherung (Duitsland)

In de Duitse *Pflegeversicherung* (PV) biedt voor de zorgvrager de keuzemogelijkheid tussen thuiszorg in natura of een tegemoetkoming in contant geld. De PV legt het primaat bij *Häusliche Pflege*. De bepalingen betreffende de thuiszorg zijn per 1 april 1995 in werking getreden. De PV voorziet in een contracteerplicht van de *Pflegekassen* teneinde een op de behoefte afgestemde en gelijkmatige verpleegkundige verzorging op het niveau van algemeen aanvaarde maatstaven voor hun verzekerden te waarborgen. De *Pflegekassen* die de PV uitvoeren zijn bij de plaatselijke ziekenfondsen ondergebracht. Wie verplicht verzekerd is voor het ziekenfonds is ook verplicht verzekerd voor de PV. Anderen kunnen ook een overeenkomstige particuliere verzekering afsluiten mits die dezelfde dekking garandeert. Om aanspraak op een verstrekking ingevolge de PV te hebben moet men vijf jaar verzekerd zijn.

De thuiszorgaanspraak in het kader van de PV omvat hulp bij huishoudelijke en algemene dagelijkse levensverrichtingen. Er worden drie gradaties van hulpbehoefte onderscheiden:

- aanmerkelijk hulpbehoefend
- ernstig hulpbehoefend
- zeer ernstig hulpbehoefend.

De indicatie wordt gesteld door de medische dienst van het ziekenfonds die daartoe een huisbezoek moet afleggen en de behandelend (huis-)arts moet consulteren. Bij de indicatiestelling geeft de medische dienst een aanbeveling voor een individueel zorgplan af. Als de hulpbehoefende persoon voor vertrekking in de vorm van contant geld in plaats van zorg in natura opteert beoordeelt de

medische dienst bovendien of de verzorging goed geregeld is.

Als de verzekerde kiest voor zorg in natura wordt de hulp verleend door een verzorgende die in dienst is van de *Pflegekasse* of een door haar gecontracteerde thuiszorginstelling. Al naargelang de categorie van hulpbehoefte waarvoor hij geïndiceerd is, heeft de verzekerde in dat geval recht op hulp tot een tegenwaarde van respectievelijk DM 750, DM 1.800 of DM 2.800 per kalendermaand. In uitzonderingsgevallen kan de *Pflegekasse* gaan tot DM 3.750 per kalendermaand, echter voor niet meer dan drie op de honderd van haar verzekerden in categorie.

In plaats van zorg in natura kan de verzekerde ook kiezen voor contant geld of een combinatie van beide. Als hij kiest voor geld moet hij voor de benodigde hulp zelf een hulpverlener aantrekken, al dan niet een familielid. De particuliere hulpverlener moet gemiddeld per dag een bepaalde tijdsperiode bezig zijn en bedraagt het contante budget respectievelijk DM 400, DM 800 en DM 1.300 per kalendermaand. In combinatiegevallen worden zorg in natura en contant geld proportioneel aangerekend.

Verzekerden die voor de contante optie kiezen zijn verplicht om periodiek professionele hulp van een gecontracteerde instelling in te roepen. De bedoeling van deze regeling is de kwaliteit van de verleende zorg te bewaken. Aan de hand van een protocol wordt daarover aan de *Pflegekasse* gerapporteerd. Bij herhaalde weigering van de verzekerde om daaraan mee te werken wordt de betaling stopgezet.

Als de particuliere hulpverlener tenminste een jaar lang werkzaam is geweest staat de *Pflegekasse* voor hoogstens vier weken en tot een maximum van DM 2.800 per jaar in voor vervangende hulp in geval van vakantie of ziekte tenzij de vervangende hulp in de vorm van mantelzorg wordt geleverd.

De *Pflegekasse* betaalt in een aantal gevallen voor een particuliere hulpverlener AOW-premie.

Particuliere hulpverleners zijn op kosten van de *Pflegekasse* wettelijk verzekerd voor ongevallen. De *Pflegekassen* moeten kosteloze cursussen voor (potentiële) particuliere hulpverleners aanbieden.

In de praktijk kiezen vier op de vijf mensen die op thuiszorg in het kader van de PV aanspraak maken voor de contante optie. Door de tarieven voor de contante optie op circa 50% te stellen van de tarieven voor zorg in natura kan het probleem van fiscale en sociaalrechtelijke inhoudingen en de daarbij behorende administratieve verplichting wegvallen; de afdrachten worden als het ware reeds op voorhand verrekend.

Persoonsgebonden budgetten in de zorg (Verenigd Koninkrijk)

Het pgb-systeem voor de zorg in het Verenigd Koninkrijk is redelijk complex. Er zijn drie pgb-regelingen van kracht, die allen vrij te besteden zijn. Voor de *Attendance Allowance* komt iedereen ouder dan 65 jaar die behoefte heeft aan bepaalde speciale zorg in aanmerking. De vergoeding is niet afhankelijk van het inkomen/vermogen, maar er zijn twee niveaus afhankelijk van het feit of de persoon 24 uur per dag hulp/persoonlijke zorg nodig heeft (150 gulden) of alleen tijdens de nacht of dag (100 gulden). Beide niveaus zijn niet hoog genoeg om iemand volledig in te huren, dus deze vergoeding wordt vooral gebruikt om iemand in te huren op ad hoc basis of om een familielid of buur voor bepaalde diensten te betalen.

De *Disability Living Allowance*-regeling is bedoeld voor mensen jonger dan 65. De hoogte van deze vergoeding is, net als de *Attendance Allowance*, afhankelijk van de behoefte aan persoonlijke zorg. Er zijn verschillende niveaus van vergoedingen, waarvan de hoogste 270 gulden per week bedraagt.

The Independent Living Fund is bedoeld voor jonge mensen die al veel thuiszorg ontvangen. De hoogte van de vergoeding is afhankelijk van inkomen en het vermogen, en op de regeling is een limiet wat de kosten betreft. Het doel van deze regeling is te stimuleren dat betaalde zorgverleners aan worden gesteld door de gehandicapten. Een voorwaarde om het geld te ontvangen is dan ook dat er een persoonlijke assistent ingehuurd moet worden die voorzien is van een nationaal verzekeringsnummer.

Snowder-vouchers (Verenigd Koninkrijk en Australië)

De Engelse Econoom Snowder is bekend geworden door het idee om werkloosheidsuitkeringen om te zetten in vouchers, bestemd als loonkostensubsidie voor werkgevers. Een 'Snowder-voucher' maakt het voor werkgevers aantrekkelijk om werklozen aan te nemen, en voor werklozen aantrekkelijk om een baan te zoeken. Bij een Snowder-voucher hangt de waarde van de voucher af van de iemands werkloosheidsduur en eventueel het aanbieden van scholing door een werkgever. De achterliggende gedachte is dat naarmate een persoon langer werkloos is, de kans dat hij een baan vindt kleiner wordt. De waarde van de voucher neemt dan toe. Hoe langer iemand aan het werk is, hoe groter de kans dat hij aan het werk blijft. De waarde van de voucher kan dan dus afnemen. De Snowder-voucher is dus tijdelijk, naar verloop van tijd wordt de waarde van de voucher nul en is gericht op langdurig werklozen. Het voordeel is dat deze vouchers (deels) gefinancierd kunnen worden uit bespaarde werkloosheidsuitkeringen. Nadeel is een mogelijk verdringingseffect.

In het Verenigd Koninkrijk (VK) en Australië heeft men op basis van de ideeën van Snowder werkgelegenheidsprogramma's opgezet. In Australië neemt de hoogte van de loonkostensubsidie toe naarmate men langer werkloos is en wordt de subsidie langzaam afgebouwd. In het VK gaat het om een vast bedrag.

Bijlage 4

Startnotitie vouchers en persoongebonden budgetten

Inleiding

De kwaliteit van de publieke dienstverlening kan worden verbeterd door het aanbod beter af te stemmen op de wensen en verlangens van de burger. Een belangrijk middel om dit te bereiken is burgers een centrale rol geven bij de keuze tussen de verschillende aanbieders van publieke diensten en bij de financiering van de publieke dienstverlening. Burgers kunnen dan als consument van publieke dienstverlening zelf een afweging maken tussen prijs en prestatie, terwijl aanbieders van publieke diensten worden geprikkeld om meer rekening te houden met de voorkeuren van de burgers. De financiële afhankelijkheid van de vraag stimuleert ook een efficiënte voortbrenging van publieke diensten. Een obstakel voor de invoering van vraagfinanciering bij publieke dienstverlening kan gelegen zijn in de mogelijke negatieve gevolgen voor koopkracht en toegankelijkheid. Om die reden zijn vouchers en persoongebonden budgetten, instrumenten waarbij publieke financiering gekoppeld wordt met vraagfinanciering, in potentie aantrekkelijke instrumenten om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren. Niet alleen vergroot de inzet van deze instrumenten de oriëntatie van de aanbieders van publieke diensten op de voorkeuren van consument en burger, zij maken het tevens mogelijk de relatie tussen de overheid en de aanbieders te dereguleren, terwijl koopkracht en toegankelijkheid van voorzieningen niet in gevaar hoeven te komen. De ontwikkeling van aanbod- naar vraagfinanciering (en van object- naar subjectsubsidies) past ook in een bredere maatschappelijke ontwikkeling rond individualisering en flexibilisering.

Probleemanalyse

Bij de financiering van publieke dienstverlening staan de overheid verschillende financieringsvormen ter beschikking. De volgende ideaaltypen kunnen daarbij worden onderscheiden.

Aanbodfinanciering:

- **Inputfinanciering:** Bij inputfinanciering worden instellingen gesubsidieerd op basis van een begroting van de verwachte kosten. Daarmee zijn de inkomsten van de instelling onafhankelijk van de omvang en kwaliteit van de dienstverlening. De overheid probeert met behulp van regelgeving dienstverlening af te dwingen die in overeenstemming is met maatschappelijke voorkeuren en beschikbare middelen.
- **Outputfinanciering:** Bij outputfinanciering wordt de subsidie rechtstreeks gekoppeld aan de door burgers afgenomen hoeveelheid diensten. De instelling heeft dus een prikkel om zoveel mogelijk producten te verkopen. De productdefinitie is evenwel in handen van de overheid.
- **Persoonsvolgend budget:** De subsidie voor de aanbieder van de publieke dienstverlening is afhankelijk van het aantal (en eventueel de kenmerken van) de mensen die zich melden om van de publieke dienstverlening gebruik te maken. Indien de gebruikers kunnen kiezen uit verschillende aanbieders en de aanbieder de instellingen de vrijheid hebben om in respons op de wensen van gebruikers hun dienstenpakket aan te passen, worden op deze wijze binnen een systeem van aanbodfinanciering belangrijke elementen van vraagfinanciering en marktwerking ingebouwd.

Vraagfinanciering:

- **Vouchers:** Burgers ontvangen (op basis van een indicatie) een waardebon die kan worden aangewend bij aanbieders die aan de minimum kwaliteitseisen voldoen. De inkomsten van

aanbieders hangen af van de afgenomen hoeveelheid dienstverlening en de prijs die daarvoor in rekening wordt gebracht. De bekostiging van de aanbieders loopt via de verdeling van vouchertegoeden onder burgers. Deze verdeling geschiedt op basis van indicatie (en doelstellingen van de overheid). Specifieke regelgeving voor aanbieders (budgettaire regels, productkenmerken) is niet nodig.

- Persoonsgebonden budget (pgb): Burgers ontvangen (op basis van een indicatie) een budget dat in beginsel bestemd is voor de aanschaf van bepaalde goederen of diensten. Een pgb vertoont veel overeenkomsten met vouchers. Belangrijk verschil is dat een persoonsgebonden budget een contant bedrag is. Dit vergroot de bestedingsvrijheid van de burger (niet meer beperkt tot erkende aanbieders of bepaalde producten), terwijl de financiële band tussen overheid en aanbieder instellingen kan worden doorgesneden. Ook bij pgb's kunnen evenwel nadere regels worden gesteld aan de aanwending, bv om aanwending in bepaalde richting zeker te stellen (o.a. van belang bij positieve externe effecten) of om te voorkomen dat de budgetten worden aangewend in het zwarte circuit.
- Koopkrachtondersteuning: Bij deze vorm van financiering worden alle beperkingen ten aanzien van de besteding opgeheven. Koopkrachtondersteuning kan op basis van individuele indicaties (vergelijk het voorstel voor een integratietegemoetkoming in de zorg) of een generiek karakter te hebben (vergelijk het voorstel om inkomensafhankelijke regelingen af te bouwen in ruil voor lastenverlichting).

Het instrument vouchers is in de binnenlandse en buitenlandse wetenschappelijke literatuur reeds lange tijd onderwerp van discussie. Het instrument past heel goed bij de tendensen van individualisering en flexibilisering. Deze tendensen leiden tot een verschuiving van objectgebonden naar subjectgebonden subsidies en het opengaan van markten. Exclusieve bekostigingsrelaties zijn veel lastiger te legitimeren. Invoering van vouchers en persoonsgebonden budgetten hebben daarmee grote consequenties voor de betrokken partijen.

De praktische relevantie begint in Nederland langzaam te groeien. Daarbij kan worden gedacht aan de zorgsector (persoonsgebonden budgetten in de AWBZ), het onderwijs (rugzakje speciaal onderwijs, experimenten Hoger Onderwijs) en de volkshuisvesting (voucher, Nota Wonen). In het MDW project wachttijden AWBZ hebben persoonsgebonden budgetten zelfs een centrale plaats ingenomen.

Nu op steeds meer beleidsterreinen tot invoering van vouchers en persoonsgebonden budgetten wordt overgegaan of invoering wordt overwogen, is het zinvol een breder afwegingskader te schetsen, in de praktijk gerezen of anderszins gesignaleerde problemen op te lossen en mogelijkheden te schetsen voor feitelijke toepassing van de instrumenten vouchers en persoonsgebonden budgetten.

Taakopdracht

In de taakopdracht wordt onderscheid gemaakt in twee fasen. In de eerste fase richt de werkgroep zich hoofdzakelijk op het ontwikkelen van een breder afwegingskader en het aangeven van oplossingen voor in de praktijk gesignaleerde of anderszins gerezen problemen. In de tweede fase schetst de werkgroep een aantal mogelijkheden voor feitelijke toepassing van de instrumenten vouchers en persoonsgebonden budgetten.

In de eerste fase heeft de MDW-werkgroep tot taak om, voortbouwend op het werk dat is verricht door de MDW-werkgroep AWBZ en in aanvulling op de ervaringen die zowel in Nederland als in het buitenland reeds worden opgedaan met het gebruik van vouchers en persoonsgebonden budgetten in de zorg, de sociale zekerheid en het onderwijs:

- na te gaan onder welke omstandigheden vouchers en persoonsgebonden budgetten het beste als financieringsinstrument kunnen worden ingezet;
- na te gaan hoe vouchers en persoonsgebonden budgetten het beste kunnen worden vormgegeven;
- na te gaan welke problemen in de praktijk of anderszins zijn gesignaleerd en daarvoor oplossingen aan te geven;
- de mogelijkheden te verkennen voor de inzet van vouchers en persoonsgebonden budgetten op additionele beleidsterreinen.

Bij de analyse dient de werkgroep, naast de economisch relevante omgevingsfactoren (zoals de vraag- en aanbodverhoudingen), ook nadrukkelijk aandacht te geven aan de bestuurlijke context. De werkgroep dient in dit verband aandacht te schenken aan de gevolgen voor de verschillende belanghebbenden partijen. Mogelijke juridisch-technische (zoals juridisch kader; verhandelbaarheid), bestuurlijke problemen (zoals kwaliteitsborging) en problemen in de sfeer van de budgettaire beheersbaarheid zullen door de werkgroep worden beschreven, waarbij ook mogelijke oplossingsrichtingen worden aangegeven.

Op basis van de resultaten van de eerste fase zal de MC MDW een selectie maken van beleidsterreinen voor de tweede fase. In de tweede fase van het MDW-onderzoek heeft de MDW-werkgroep tot taak voor deze beleidsterreinen de mogelijke inzet van vouchers en/of persoonsgebonden budgetten nader te verkennen en concreet uit te werken.

Operationele aspecten

- In de werkgroep hebben zitting vertegenwoordigers van de ministeries van EZ, Financiën, Justitie, VWS, VROM, OC&W, V&W, SZW en BZK. Afhankelijk van de te kiezen beleidsterreinen, kan de werkgroep in de tweede fase met vertegenwoordigers van andere departementen worden uitgebreid.
- Het secretariaat van de werkgroep wordt verzorgd door EZ, Financiën en Justitie.
- De werkgroep regelt zo nodig zelf de betrokkenheid van externe deskundigen.
- De werkgroep start in september en rapporteert begin 2001 over de eerste fase. Over de tweede fase wordt gerapporteerd in april/mei 2001.

