

Aan  
de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
20 juni 2001		ME/MDW 01030933	1

Onderwerp  
MDW-project vouchers en persoonsgebonden budgetten

### *1 Inleiding*

Het kabinet heeft in juni 2000 de MDW werkgroep 'Vouchers en persoonsgebonden budgetten' ingesteld. De instelling van deze werkgroep was mede gebaseerd op de gedachte dat naarmate op steeds meer beleidsterreinen tot invoering van vouchers en persoonsgebonden budgetten is overgegaan of invoering wordt overwogen, de behoefte aan een breed afwegingskader toeneemt, om in de praktijk of anderszins gerezen problemen op te lossen.

De werkgroep had een tweeledige opdracht. In de eerste plaats diende de werkgroep een afwegingskader te ontwikkelen voor de mogelijke invoering van vouchers en PGB's, voortbouwend op het werk dat is verricht door de MDW werkgroep AWBZ. In de tweede plaats diende de werkgroep een aantal mogelijkheden te verkennen voor de feitelijke toepassing van de instrumenten vouchers en PGB's op een aantal beleidsterreinen en deze aan een nader onderzoek te onderwerpen.

Hierbij informeer ik u over de voornemens van het kabinet inzake het rapport van de MDW-werkgroep vouchers en persoonsgebonden budgetten. Het rapport van de werkgroep, getiteld "Vouchers en persoonsgebonden budgetten", is bijgevoegd.

### *2 Resultaten van de MDW-werkgroep*

De werkgroep constateert dat voor de realisatie van een specifiek publiek doel een breed spectrum aan (financierings)instrumenten voor handen is, variërend van volledige aanbodgerichte financiering tot volledige vraaggerichte financiering. Een

Bezoekadres	Doorkiesnummer	Telefax
Bezuidenhoutseweg 20, Den Haag	070-379 79 84	070-379 73 40
Hoofdkantoor	Telefoon (070) 379 89 11	X-400 adres S= EZPOST/C= NL/A= 400NET/P= MIN EZ
Bezuidenhoutseweg 30	Telefax (070) 347 40 81	Internetadres ezpost@minez.nl
Postbus 20101	Telex 31099 ecza nl	
2500 EC 's-Gravenhage	Telegramadres ecza gv	Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden

financieringsinstrument is volgens de werkgroep uitdrukkelijk geen doel op zich, maar een *middel* om de publieke doelstelling te realiseren. Er valt geen “overall” conclusie te trekken ten aanzien van de geschiktheid van een financieringsinstrument. Afhankelijk van het specifieke publieke doel, blijkt dat uiteindelijk vooral de vormgeving en de praktische uitwerking van het financieringsinstrument de geschiktheid in hoge mate bepalen. Van geval tot geval dient dus afgewogen te worden welk instrument het meest geschikt is en of een eventuele omschakeling naar een alternatief instrument de moeite waard is.

De werkgroep constateert dat door ontwikkelingen in de samenleving een toegenomen aandacht voor vraagfinanciering is ontstaan. Dit kan worden veroorzaakt door trendmatige ontwikkelingen als individualisering, internationalisering en informatisering, en ook door de stijgende welvaart. Burgers worden steeds veeleisender en verwachten - ook van de overheid - diensten die steeds meer rekening houden met hun persoonlijke voorkeuren. Bestaande collectieve arrangementen zijn hier vaak onvoldoende op ingesteld en bieden onvoldoende maatwerk.

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 noodzaak om na te gaan in hoeverre vormen van vraaggerichte financiering, zoals vouchers en persoonsgebonden budgetten, tegemoet kunnen komen aan de problemen die meer aanbodgerichte vormen van financiering vergezellen. Tegelijkertijd dient te worden opgemerkt dat de prijs-kwaliteit verhouding en de effectiviteit van aanbodegefinancierde publieke dienstverlening ook verbeterd kan worden door het aanbrenge van concurrentie prikkels, bijvoorbeeld door de dienstverlening aan te besteden of door het *benchmarken* van de prestaties van aanbieders.<sup>1</sup> Een en ander is sterk afhankelijk van de structuur van het aanbod en de publieke doelstellingen.

De werkgroep maakt een helder onderscheid tussen vouchers en ongebonden PGB's. Bij *vouchers* is de besteding gebonden aan wat op de voucher vermeld staat (bijvoorbeeld te besteden aan zorg, onderwijs of wonen). Bij *ongebonden PGB's* is de besteding vrij. Dit ongebonden PGB heeft *wel* een beoogd bestedingsdoel en is min of meer vergelijkbaar met het uitkeren van een som geld (bijvoorbeeld kinderbijslag of studiefinanciering). Een PGB wordt verstrekt aan de hand van een indicatiestelling (waarbij bijvoorbeeld wordt gekeken naar iemands gezondheid of inkomen). De waarde van het PGB is onafhankelijk van de uiteindelijke prijs die moet worden betaald voor de te leveren producten. Met het 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

---

<sup>1</sup> Benchmarken betekent dat de prestaties van aanbieders met elkaar worden vergeleken. Het invoeren van maatstafconcurrentie houdt in dat aan een dergelijke vergelijking ook consequenties worden verbonden.

aanbieders moeten dus op basis van prijs en kwaliteit concurreren om de gunsten van de klant.

Door het concurreren om de gunsten van de klant, komt de beslissingsmacht veel meer bij het individu te liggen. Als een individu zelf kan bepalen waar de dienst wordt afgenomen, ontstaan voor de aanbieders van publieke diensten prikkels 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 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. Vraagfinanciering scoort dus in beginsel positiever ten aanzien van de keuzevrijheid van burgers en de aansluiting van het aanbod op de vraag, de effectiviteit, de efficiëntie en de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Risico's als budgettaire onbeheersbaarheid en aanzuigende werking moeten door middel van vormgeving zoveel mogelijk verminderd of voorkomen worden.

Als de afweging ten aanzien van het instrumentarium in een bepaald geval in de richting wijst van een PGB als instrument om de publieke doelstellingen te bereiken, dan kan vervolgens het doorlopen van de in het rapport gepresenteerde vragenlijst bijdragen tot het succesvol invoeren ervan. Als het publieke doel eenduidig te formuleren is, via een markt en bovendien met de verstrekking van PGB's te realiseren is, dan zijn PGB's in principe geschikt als instrument. Verder dient rekening te worden gehouden met de juridische haalbaarheid, de mogelijkheden van de vragers om hun voorkeuren kenbaar te maken (eventueel door middel van intermediairs), de mogelijkheden van het aanbod om werkelijk in te spelen op de vraag, budgettaire beheersbaarheid e.d. Uiteraard zal ook 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.

### *3 Oordeel van het kabinet*

Het kabinet is de MDW werkgroep erkentelijk voor de verduidelijking van de definities. De term persoonsgebonden budget is een overkoepelend begrip. De werkgroep spreekt van een persoonsgebonden budget (pgb) als "sprake is van een verstrekking van financiële middelen aan een individu of huishouden uit hoofde van een publieke doelstelling". Binnen pgb's kan een principieel onderscheid worden gemaakt tussen ongebonden pgb's en gebonden pgb's.

### *Ongebonden pgb's*

De werkgroep definieert ongebonden persoonsgebonden budgetten als volgt: “Als de besteding van een pgb niet gebonden is aan een bepaald goed of een dienst, dan is sprake van het uitkeren van een som geld”. Overigens is ook in die gevallen wel degelijk sprake van een bestedingsdoel, dit houdt dan nauw verband met (de gronden van) de indicatiestelling. In dit geval is er maximale vrijheid voor de begunstigde, maar is er geen echte mogelijkheid voor de overheid om de aanwending in de gewenste bestedingsrichting te beïnvloeden. Dit is een fundamenteel verschil met een voucher.

### *Vouchers*

Volgens de werkgroep is sprake van een voucher “als de besteding van een pgb gebonden is aan een bepaald goed of dienst”. Vouchers kennen gebondenheid qua aard van de in te kopen diensten en hebben als het ware het karakter van trekkingsrechten. Als men minder diensten gebruikt, blijven de middelen beschikbaar voor anderen. In geval van vouchers ligt de uitvoeringslast bij het uitvoerend orgaan, het moment van aanwending is het aangewezen controle moment.

### *Gebonden pgb's in de vorm van een som geld*

Een gebonden pgb kan ook worden verschafte in de vorm van een som geld. De begunstigde kan bij het inzetten daarvan (ook) onderhandelen over de te leveren prijs kwaliteit verhouding etcetera, maar is wel gehouden aan de uitdrukkelijke restrictie dat er sprake is van gebondenheid aan het beoogde bestedingsdoel (bijvoorbeeld zorg). Controle op de aanwending moet dan achteraf plaatsvinden. Om dit mogelijk te maken moet de pgb-houder een administratie voeren.

Zowel bij gebonden pgb's in de vorm van vouchers als in de vorm van een som geld, is uiteraard variatie mogelijk in de mate van gebondenheid. Bij gebonden pgb's staan tegenover het voordeel van een grotere beheersbaarheid voor de overheid, nadelen in de vorm van een beperktere keuzevrijheid en uitvoeringslasten.

Het kabinet is met de werkgroep van mening dat in een wereld met steeds meer individualisering, internationalisering en informatisering een adequate aansluiting tussen de vraag van de burger en het aanbod van publieke voorzieningen steeds belangrijker wordt. Het snel en adequaat (kunnen) inspelen op de vraag van de burger en het bieden van maatwerk krijgen als publiek belang een steeds groter gewicht. Bevordering van de vraaggerichtheid draagt bij aan de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de publieke dienstverlening.

Het kabinet is van mening dat instrumenten zoals vouchers en persoonsgebonden budgetten een geschikt middel *kunnen* zijn om de vraaggerichtheid van de publieke voorzieningen te bevorderen. De kern van deze instrumenten is immers dat de beslissingsmacht veel meer bij het individu komt te liggen. Tevens geldt dat als het individu zelf kan bepalen bij welke aanbieder het product wordt aangeschaft of de dienst wordt afgenomen, er voor de aanbieder ook een prikkel ontstaat om een beter product te maken. Alle door deze prikkel veroorzaakte verbeteringen van de doelmatigheid en de kwaliteit van de publieke dienstverlening betekenen ‘winst’, die in verschillende richtingen kan worden aangewend: een betere kwaliteit, een hoger volume of lagere kosten.

In de eerste zin van de vorige alinea wordt bewust gesproken van *kunnen*. Het is namelijk niet zo dat vouchers en persoonsgebonden budgetten onder *alle* omstandigheden een geschikt beleidsinstrument zijn. Er zijn randvoorwaarden verbonden aan het hanteren van deze instrumenten. Randvoorwaarden van juridische, economische en bestuurlijke aard. De meerwaarde van het MDW rapport is er nu juist in gelegen dat deze randvoorwaarden op een handzame en overzichtelijke wijze, namelijk in de vorm van een vragenlijst, in kaart zijn gebracht.

Het kabinet merkt met de werkgroep op dat introductie van een voucher en persoonsgebonden budget bepaald geen sinecure is. De vragenlijst van de werkgroep toont reeds duidelijk aan dat er vele vragen zijn te beantwoorden. Het kabinet kan zich daarom veel voorstellen bij de suggestie van de werkgroep dat het, om de kans op een succesvolle introductie van het gebruik van vouchers en persoonsgebonden budgetten te vergroten, belangrijk is om ‘aan de rand van het tafellaken’ te beginnen.

Toepassing van de vragenlijst in een concrete situatie betekent dat helder in beeld moet worden gebracht of aan de randvoorwaarden wordt voldaan om vouchers of persoonsgebonden budgetten op een succesvolle wijze in te voeren. Maar als niet aan één of meer randvoorwaarden is voldaan, hoeft in het betreffende geval nog niet zonder meer te worden afgezien van invoering, aangezien de beleidsmatige uitdaging dan juist is gelegen in het waar mogelijk creëren van een situatie, waarin wèl aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Als er bijvoorbeeld sprake is van een onvoldoende transparante markt, is de uitdaging gelegen in het bevorderen van transparantie. Als van een te gering aantal aanbieders sprake is, moeten de mogelijkheden van het vergroten van dat aantal worden verkend. Als in voldoende mate aan de randvoorwaarden wordt voldaan, ontstaat een situatie waarbij invoering of uitbreiding van vouchers of persoonsgebonden budgetten een optimale bijdrage kunnen leveren aan de borging van het publieke belang van een adequate aansluiting tussen vraag en aanbod. Daarin is nu juist de meerwaarde van het instrumentarium als zodanig gelegen. Men zou ook kunnen zeggen: de vragenlijst moet niet statisch, maar dynamisch worden gebruikt. De vragenlijst kan als een stappenplan worden gezien.

Het kabinet wil het niet laten bij een aantal algemene beschouwingen, maar aan de slag gaan met de inzichten van dit MDW rapport. Vanzelfsprekend gericht op het doel van bevordering van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Niet alleen kan dit leiden tot verbetering van het beleidsinstrumentarium, maar ook kan het waardevolle inzichten bieden over de vragenlijst van het MDW rapport als zodanig. Het kabinet denkt hierbij vooreerst aan de volgende concrete beleidskwesties. Ten eerste kan het IBO 'Vouchers in de woon- en woonzorgsector' worden genoemd, dat medio februari 2001 van start is gegaan. In dit onderzoek wordt het door de MDW werkgroep ontwikkelde begrippenkader gehanteerd en wordt het door de werkgroep ontwikkelde toetsingskader gebruikt om de voor- en nadelen van de introductie van pgb's in de woon- en zorgsector te analyseren. Specifiek wordt aandacht besteed aan pgb's voor het huren of het kopen van een woning en aan pgb's gericht op het toegankelijk maken van woningen voor mensen met zorgbehoeften, zoals pgb's voor woningaanpassingen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre en onder welke voorwaarden invoering van pgb's in de woon- en woonzorgsector de mogelijkheden om tot een integraal pakket van wonen, zorg en dienstverlening te komen, vergroot en mensen met zorgbehoeften beter in staat stelt om zelfstandig te (blijven) wonen en hen daarbij meer keuzevrijheid biedt. Ten tweede wordt thans nagedacht over de vraag of en hoe de systematiek van de individuele leerrekening, voortbouwend op het reeds gestarte experiment, breder kan worden toegepast, namelijk voor voortijdig schoolverlaters en voor werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie. Het kabinet zal de MDW werkgroep 'Doelmatigheid op de scholingsmarkt' vragen om vanuit het perspectief van de werkgroep aandacht te schenken aan de wenselijkheid van het instrument van de individuele leerrekening. Het kabinet overweegt om, afhankelijk en in het licht van de beschouwingen van de werkgroep, dan deze systematiek vervolgens in MDW verband nader uit te werken. Ten derde zoekt het kabinet thans naar mogelijkheden om, binnen de kaders van het EG-steunregime, kennisvouchers te verspreiden onder individuele agrarische ondernemers met het doel om de kennisoverdracht over mineralenmanagement in samenhang met de eisen van de Nitraatrichtlijn te verbeteren en te intensiveren. Deze lijst van concrete beleidskwesties kan in de komende maanden verder worden aangevuld.

Het kabinet merkt verder op dat er op veel beleidsterreinen reeds sprake is van vouchers of persoonsgebonden budgetten, al dan niet in experimentele vorm. Zo worden in de AWBZ op een aantal onderdelen (met name voor verpleging en verzorging en verstandelijk gehandicapten) PGB's verstrekt. Daarnaast kent het onderwijs leerling gebonden financiering in het primair onderwijs (het 'rugzakje') en het project cultuur en school (cultuurvouchers). Op basis van de Wet Voorzieningen Gehandicapten wordt door een aantal gemeenten al geruime tijd PGB's verstrekt. Verder lopen experimenten met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten voor arbeidsgehandicapten, met vouchers in het HBO, met individuele leerrekeningen in de BVE sector en in het openbaar vervoer met

een 'eindgebruikerssubsiëring in VINEX locaties'. De inzichten van het MDW rapport kunnen op een nuttige wijze worden gebruikt bij (de verdere ontwikkeling van) het beleidsinstrumentarium. En omgekeerd geldt vanzelfsprekend ook dat de opgedane praktijkervaringen waardevolle inzichten kunnen bieden voor de vragenlijst van het MDW rapport.

Het kabinet wil de toepassing van de inzichten uit de zogeheten kaderstellende projecten (bijvoorbeeld 'Normalisatie en certificatie', 'Concessies en aanbesteden', 'Verhandelbare rechten' en 'Vouchers en persoonsgebonden budgetten') bevorderen. In dit kader en voortbouwend op het voorgaande, wil het kabinet de toepassing van de instrumenten vouchers en persoonsgebonden budgetten goed monitoren. Daarom zal jaarlijks de stand van zaken van de toepassing van deze instrumenten in beeld worden gebracht. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan de mate waarin de randvoorwaarden voor een zinvolle toepassing worden gecreëerd, alsmede de praktische problemen die zich in de (altijd weerbarstige) praktijk blijken voor te doen. Bij deze monitoring moet worden bedacht dat de 'best practices' een uiterst waardevolle voorbeeldwerking kunnen hebben.

#### *4 Slot*

Samenvattend merkt het kabinet op dat het rapport van de MDW werkgroep een belangrijke bijdrage vormt aan de modernisering van de publieke sector. De door de MDW werkgroep ontwikkelde inzichten, tot uitdrukking komend in een handzame en overzichtelijke vragenlijst, kan zijn waarde op allerlei beleidsterreinen bewijzen.

(w.g.) A. Jorritsma-Lebbink  
Minister van Economische Zaken

(w.g.) mr. A.H. Korthals  
Minister van Justitie