

Vergaderjaar 2001–2002

**28 377**

## **Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Persoonsgebonden Budgetten in de Woon- en Woonzorgsector**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2002

Hierbij bied ik u het eindrapport aan van het interdepartementaal beleids-  
onderzoek (IBO) naar de toepassingsmogelijkheden van vouchers of  
persoonsgebonden budgetten in de woon- en woonzorgsector.<sup>1</sup> De  
IBO-werkgroep terzake werd in het najaar van 2000 door het kabinet inge-  
steld (TK 2000–2001, 27 418, nr. 1) en stond onder voorzitterschap van  
Prof. Dr. H.A.A. Verbon, hoogleraar openbare financiën aan de Katholieke  
Universiteit Brabant. Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen  
van het eindrapport van de IBO-werkgroep: «Naar eigen smaak. Een  
analyse van de voor- en nadelen van persoonsgebonden budgetten in de  
woon- en woonzorgsector».

Het IBO sluit aan bij het rapport «Vouchers en persoonsgebonden budget-  
ten», dat in het kader van de operatie Markwerking, Deregulering en  
Wetgevingskwaliteit (MDW) tot stand kwam (TK 2000–2001, 24 036,  
nr. 222). De IBO-werkgroep kreeg van het kabinet de opdracht mee om de  
voor- en nadelen van vouchers en persoonsgebonden budgetten in de  
woon- en woonzorgsector in kaart te brengen en daarbij gebruik te maken  
van de algemene inzichten in de toepassingsmogelijkheden van deze  
financieringsinstrumenten, die in het MDW-rapport zijn gepresenteerd.  
Een persoonsgebonden budget (pgb) is door de MDW-werkgroep gedefi-  
nieerd als een meer of minder bestedingsgebonden inkomensoverdracht  
aan individuen of huishoudens uit hoofde van een bepaalde publieke  
doelstelling. De twee onderscheidende kenmerken van pgb's in vergelij-  
king met bestaande financieringsinstrumenten zijn de onafhankelijkheid  
van de feitelijk door de ontvanger betaalde prijs voor een bepaalde dienst  
(1) en de uitkering van de financiële bijdrage aan de vrager in plaats van  
aan de aanbieder van diensten (2). Doordat een pgb op een vast bedrag  
wordt gebaseerd kan het in beginsel zowel als subsidie en als heffings-  
korting worden vormgegeven.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informa-  
tiepunt Tweede Kamer.

## 1. De belangrijkste conclusies uit het IBO-rapport

De IBO-werkgroep stelt in zijn rapport niet zozeer de doelstellingen van het overheidsbeleid op het gebied van wonen en wonen en zorg ter discussie, alswel de instrumenten. De werkgroep geeft aan dat maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering, emancipatie en toenemende welvaart leiden tot hogere eisen aan de dienstverlening van de overheid. Meer keuzevrijheid staat daarbij centraal. Wat wonen betreft heeft de werkgroep zich geconcentreerd op de afweging tussen de bestaande financieringsinstrumenten huur- en koopsubsidie en het alternatief van persoonsgebonden budgetten (pgb's) voor huren en kopen. Met betrekking tot wonen en zorg werd het huidige palet aan wet- en regelgeving (onderdelen van de huursubsidie, Wvg, AWBZ) vergeleken met een aantal varianten van meer of minder integrale pgb's voor wonen, zorg en welzijn.

### *Voor- en nadelen van woonpgb's*

Van subsidies die gebaseerd zijn op de prijs die de subsidie-ontvanger werkelijk betaalt, zoals de huursubsidie, gaat een marktverstoring effect uit. Binnen zekere grenzen wordt duurder wonen in de huursubsidie-regeling gecompenseerd door een hogere subsidie. De keuzes van subsidie-ontvangers vormen daardoor een minder zuivere reflectie van hun voorkeuren voor wonen in vergelijking met hun voorkeuren voor de consumptie van andere goederen en diensten. Een pgb wordt gebaseerd op een voor alle subsidie-ontvangers gelijke prijs die onafhankelijk is van wat zij werkelijk gaan betalen voor de gesubsidieerde dienst. De marktverstoring wordt hierdoor weggenomen. De IBO-werkgroep wijst er op dat een pgb voor het huren en eventueel ook voor het kopen van een woning de ontvanger op dit punt meer keuzevrijheid geeft. Doordat de subsidie niet langer aan de feitelijke prijs is gekoppeld voelen huishoudens een keuze voor een relatief dure of relatief goedkope woning direct in hun eigen portemonnee. Hierdoor zal op individueel niveau een kritischer afweging worden gemaakt tussen de kosten van wonen en de kosten van andere goederen en diensten en zal, gegeven een beschikbaar budget voor wonen, de uiteindelijke woonconsumptie beter in overeenstemming zijn met de feitelijke voorkeuren van huishoudens. Daardoor zal ook het prijsmechanisme op de woningmarkt beter zijn werk kunnen doen.

In het IBO-rapport zijn de effecten van de eventuele introductie van huurpgb's scherp in beeld gebracht. Hieruit blijkt dat naast de bovengenoemde potentiële voordelen, ook knelpunten te verwachten zijn. Op de eerste plaats doen zich als gevolg van de overgang van het ene op het andere systeem forse inkomenseffecten voor. Het compenseren van deze effecten brengt aanzienlijke kosten met zich mee. Daarnaast zal een pgb-regeling minder goed fungeren als vangnetregeling. Huishoudens kunnen zich, daar waar als gevolg van vigerende marktcondities het aanbod op de woningmarkt beperkt is, geconfronteerd zien met hogere woonlasten dan zij willen of kunnen dragen. Ten derde wordt in het IBO-rapport geconstateerd dat een pgb-regeling weinig verandering brengt in de armoedevalproblematiek die kenmerkend is voor alle inkomensafhankelijke regelingen, waaronder de huursubsidie. Afhankelijk van de vormgeving leidt de introductie van pgb's zelfs tot een toename van de armoedevalproblematiek, doordat het aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor een pgb groter zal zijn dan het aantal huishoudens dat huursubsidie ontvangt.

De vraaggerichtheid van pgb's betekent een grotere keuzevrijheid dan mogelijk is binnen een aanbodgefinancierd systeem, zoals de zorg- en welzijnssector dat nog in hoge mate is. Voor mensen met beperkingen vormen de bestaande voorzieningen uit hoofde van Wvg en AWBZ een beperking van hun keuzevrijheid. Daarnaast bestaan diverse sectorale regelingen naast elkaar waardoor individueel maatwerk, van cruciaal belang als het gaat om het zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen, bemoeilijkt wordt. Pgb's voor wonen, zorg en welzijn, waarvoor de IBO-werkgroep verschillende varianten onder de loep heeft genomen, kunnen, naarmate ze integraler van opzet zijn, het voor individuen mogelijk maken om wonen, zorg en welzijnsvoorzieningen optimaal op elkaar af te stemmen. Ook kunnen ze een impuls betekenen voor productinnovaties op de grensvlakken van wonen en zorg en van zorg en welzijn. Zelfstandig wonen met zorg en welzijn naar keuze komt daarmee voor meer mensen binnen bereik.

De verwachte meerwaarde van pgb's voor wonen, zorg en welzijn kan volgens het IBO-rapport alleen gerealiseerd worden als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo moeten consumenten inzicht hebben in de mogelijkheden om hun wensen op het terrein van wonen met zorg te vervullen of moeten zij in staat zijn dat inzicht te verwerven met behulp van adviseurs en zaakgemachtigden zoals woonzorgmakelaars. Daarnaast is een objectieve, integrale en functionele indicatiestelling van groot belang voor een effectieve vraagsturing alsmede voor de budgettaire beheersbaarheid. Voldoende (potentiële) concurrentie tussen aanbieders, zonder welke het weinig zin heeft om bestedingsmacht aan consumenten over te dragen, vormt een derde voorwaarde. Als gevolg van de specifieke karakteristieken van de markt voor wonen met zorg en welzijn wordt niet vanzelfsprekend aan deze voorwaarden voldaan.

#### *Eindconclusie IBO-werkgroep*

De samenvattende conclusie van de IBO-werkgroep luidt dat pgb's in de woon- en woonzorgsector in beginsel de keuzevrijheid vergroten van burgers die ondersteuning behoeven bij het verwerven van voldoende woonkwaliteit, zonodig inclusief de voorzieningen op het gebied van zorg en welzijn die vereist zijn voor het zelfstandig wonen met beperkingen. Daarnaast kan de introductie van pgb's leiden tot verbeterde marktwerking, hetgeen vooral op het grensvlak van wonen, zorg en welzijn zou kunnen leiden tot productinnovatie. De werkgroep geeft aan dat deze voordelen, die zich deels pas op de wat langere termijn zullen manifesteren, afgewogen dienen te worden tegen de problemen van het compenseren van negatieve overgangseffecten in de inkomensposities van huishoudens en problemen van uitvoeringstechnische aard. De werkgroep acht het zinvol om na te gaan in hoeverre door middel van experimenten het inzicht in dergelijke vraagstukken verbeterd kan worden.

## **2. Kabinetsreactie inzake woonpgb's**

Het kabinet is de IBO-werkgroep erkentelijk voor het opgeleverde eindrapport. Het vergroten van de keuzevrijheid van de burger is een belangrijke uitdaging voor de overheid en het rapport heeft de inzichten vergroot in de rol die daarbij vervuld zou kunnen worden door de introductie van persoonsgebonden budgetten. Als het gaat om wonen, hecht het kabinet er aan om op de eerste plaats vast te stellen dat de huursubsidie een kerninstrument is geworden in het woonbeleid, waarmee de woonlasten van circa een miljoen huishoudens doeltreffend worden verlicht.<sup>1</sup> Voor een oordeel over de koopsubsidie (de Wet Bevordering Eigen Woning-

<sup>1</sup> Evaluatie Huursubsidiewet en RBH/Vangnet-regeling, Ministerie van VROM, 2000 (TK 2000-2001, 27 445, nr. 1).

bezit) is het nog te vroeg. Wel zal binnenkort een tussenstand van de werking van de wet aan uw Kamer worden toegezonden.

De positieve grondhouding van het kabinet over de huursubsidie neemt niet weg dat het altijd wenselijk blijft om te zoeken naar mogelijke verbeteringen. Budgettaire beheersbaarheid en de bijdrage van de huursubsidieregeling aan de armoedevalproblematiek, waar de IBO-werkgroep terecht op wijst, zijn daarbij punten van aandacht. Het kabinet onderkent daarnaast het marktverstorende effect van de huursubsidie, dat het gevolg is van het prijssubsidiërende karakter van de regeling. Op dit laatste punt is overigens met de introductie van de Huursubsidiewet van 1997 een weloverwogen keuze gemaakt. Het was nadrukkelijk de bedoeling van regering en Kamer, dat woningen van een wat hogere kwaliteit, in het bijzonder in groeikernen en op Vinex-locaties, toegankelijk dienen te zijn voor huishoudens met lage inkomens.

Vanwege de conclusies van de IBO-werkgroep, dat introductie van een pgb-regeling ingrijpende inkomenseffecten teweeg brengt en weinig of niets verandert aan de armoedevalproblematiek, ligt het volgens het kabinet in de rede een eventuele verbetering van de huidige huursubsidieregeling in een andere richting te zoeken. Bij de toekomstige gedachtenvorming terzake zal gebruik worden gemaakt van de fiscale verkenningen<sup>1</sup> en van het rapport «Scenario's voor de bestrijding van de armoedeval» dat binnenkort door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan uw Kamer wordt aangeboden.

### **3. Kabinetsreactie inzake woonzorgpgb's**

Op het terrein van wonen, zorg en welzijn valt nog veel winst te behalen als het gaat om keuzevrijheid en maatwerk voor de burger. Aansluitend bij wat eerder al in de Nota «Mensen, Wensen, Wonen» werd geconstateerd, is dit in het IBO-rapport helder geschetst. Tegelijk wordt in het rapport gewezen op de vraagstukken die zich aandienen op het moment dat geprobeerd wordt deze ruimte te gaan benutten met behulp van persoonsgebonden budgetten. In de brief «Wonen en zorg op maat» van 25 juni 2001 (TK 2000–2001, 26 631, nr. 2) wordt gewezen op de mogelijkheden die geboden worden door vraagsturing en vraagfinanciering. Het kabinet is de IBO-werkgroep erkentelijk voor de bouwstenen die op dit punt worden aangedragen. Het IBO-rapport biedt een goed overzicht van mogelijke soorten pgb's, hun kansen, hun risico's en de overige vraagpunten.

Het kabinet onderschrijft de drie voorwaarden die in het IBO-rapport genoemd worden als essentiële succesfactoren voor pgb's op het gebied van wonen, zorg en welzijn. De transparantie van de markt is noodzakelijk om burgers in staat te stellen om goede keuzes te kunnen maken tussen verschillende diensten. Nader inzicht in de rol die woonzorgmakelaars in dit verband kunnen spelen is gewenst. Daarnaast zal de transparantie kunnen verbeteren door het bij elkaar brengen van verschillende loketten voor regelingen op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Een integrale en functionele indicatiestelling op het terrein van wonen, zorg en welzijn is zowel voor het doelbereik als voor het beheersen van de kosten van groot belang. Op dit punt kan verwezen worden naar de door het kabinet onderschreven aanbevelingen uit het IBO-rapport «Toegang tot de AWBZ». Het verbeteren van de concurrentie tussen aanbieders is eveneens noodzakelijk. De keuzevrijheid wordt immers vergroot als meer aanbieders toe kunnen treden. De borging van de kwaliteit van het aanbod is daarbij wel een belangrijk aandachtspunt.

---

<sup>1</sup> Belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001, Ministerie van Financiën, 2001.

De eventuele invoering van, bij voorkeur zo integraal mogelijke, pgb's op het gebied van wonen, zorg en welzijn is een zaak voor de lange termijn. Eerst zal meer inzicht nodig zijn in de randvoorwaarden en vraagstukken omtrent vormgeving, uitvoering en de effecten voor de burger in de praktijk. Het kabinet acht het wenselijk na te gaan of daartoe zinvolle experimenten kunnen worden ingezet. Op mijn verzoek hebben de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn in het kader van hun gezamenlijk Innovatieprogramma Wonen en Zorg een conceptuele verkenning voor een mogelijk experiment uitgevoerd. De komende maanden zal in interdepartementaal overleg nader bezien worden of en hoe op basis van deze verkenning een zinvol experiment in de praktijk vorm gegeven kan worden. Het belangrijkste doel van een dergelijk experiment zal zijn om inzicht te krijgen in de ervaringen en gedragseffecten van burgers als zij binnen de grenzen van het domein wonen, zorg en welzijn de mogelijkheid krijgen om individuele arrangementen van voorzieningen samen te stellen. Het eventuele experiment zal een explorerend karakter hebben en een meerjarige looptijd. Er wordt gestreefd naar een zo breed mogelijke opzet, zodat substitutie mogelijk wordt tussen huursubsidie, AWBZ-zorg en, zo mogelijk, Wvg-voorzieningen en welzijnsdiensten. Bij het bovengenoemde interdepartementale overleg over vormgeving en haalbaarheid zullen ook de wettelijke inbedding, de financiële aspecten en de wijze van controle op de besteding aan de orde komen. Ik zal uw Kamer hier te zijner tijd over informeren.

Met deze brief heb ik tevens aan mijn toezegging aan uw Kamer voldaan om u te informeren over de uitwerking van mijn voornemens om te experimenteren met woon- en woonzorgpgb's.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. W. Remkes