

NAAR EIGEN SMAAK

Een analyse van de voor- en nadelen van persoonsgebonden budgetten
in de woon- en woonzorgsector

Interdepartementaal beleidsonderzoek
april 2002

Samenvatting en conclusies

Aanleiding en achtergrond

Wat zijn de voor- en nadelen van introductie van persoonsgebonden budgetten (pgb's) op het terrein van wonen en wonen met zorg? Deze vraag stond centraal in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) *Vouchers in de Woon- en Woonzorgsector*. Aanleiding tot het stellen van deze vraag zijn verschillende maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering, emancipatie en toenemende welvaart, als gevolg waarvan de roep om keuzevrijheid in de publieke dienstverlening toeneemt.

Al decennialang vertonen de overheidsdoelen op het terrein van wonen en wonen met zorg een grote continuïteit. Kernwoorden zijn beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Toch kan, ruim een eeuw overheidsingrijpen overziend, een accentverschuiving worden waargenomen (zie hoofdstuk 1). Nu Nederland steeds beter woont, minder mensen financiële ondersteuning nodig hebben en tot mondige burgers geëmancipeerde individuen hogere en gevarieerder eisen stellen aan de dienstverlening van de overheid, verandert het zwaartepunt van het overheidsingrijpen. Niet langer staat het tamelijk centralistisch oplossen van acute woningnood en schrijnende huisvestingssituaties centraal, noch het bevoogdend voorschrijven van 'het goede wonen'. Het perspectief is veranderd naar dat van een ontvoogdende, faciliterende overheid, die als taak heeft zorg te dragen voor 'het goed kunnen wonen', zonder daarbij al te veel geweld te doen aan principes als individualiteit en keuzevrijheid. Op het terrein van wonen met zorg vertaalt dit zich in een tendens naar extramuralisering en het zolang en zoveel mogelijk willen handhaven van de zelfredzaamheid en zelfstandigheid van mensen in alle omstandigheden en fasen van het leven.

In het licht van deze veranderingen is het de vraag in hoeverre het huidige instrumentarium op het terrein van wonen en wonen met zorg nog voldoet, en of pgb's wellicht beter toegesneden zijn op deze veranderingen. Het huidige instrumentarium dat de overheid in de twintigste eeuw heeft opgebouwd is veelomvattend en heeft geresulteerd in een tamelijk fors gereguleerde woningmarkt met toegelaten aanbieders naast private partijen en gesubsidieerde en beschermde vragers (zie hoofdstuk 2). De huursubsidie (Huursubsidiewet) is in de afgelopen twintig jaar uitgegroeid tot een kerninstrument van het overheidsbeleid voor de woningmarkt. Het leidt tot een substantiële matiging van de huurlasten en maakt woningen van goede kwaliteit betaalbaar. Ongeveer 1 miljoen huishoudens hebben er profijt van, het budgettair beslag bedraagt meer dan 1,4 miljard euro (meer dan 3 miljard gulden). Hoewel op zichzelf tamelijk doeltreffend, kent de huursubsidie ook een aantal nadelen. Een belangrijk nadeel is dat de huursubsidie als gevolg van de kwaliteitssubsidie een prikkel ontbeert om kritisch naar prijzen te kijken. Dit betekent dat huursubsidie-ontvangers tot een bepaald huurprijsniveau geen afweging hoeven te maken tussen wonen en consumptie van andere goederen en diensten, en ook dat men prijs en kwaliteit van wonen zelf niet al te scherp tegen elkaar zal afwegen. Daarnaast draagt de huursubsidie in aanzienlijke mate bij aan de armoedevalproblematiek. De koopsubsidie (Wet bevordering eigenwoningbezit) is een nieuwe loot aan de stam. Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over de effectiviteit van deze regeling. Niettemin verstoort ook de koopsubsidie, net als elke prijssubsidiërende regeling, de verhouding tussen prijs en kwaliteit als gevolg van de koppeling aan de feitelijke prijs van de woning.

Ook op het terrein van wonen met zorg is momenteel sprake van een uiteenlopend palet van wet- en regelgeving. Via verruimende bepalingen in de huursubsidie voor ouderen en lichamelijk gehandicapten en, voor zover het gaat om intramurale zorg, via de AWBZ, wordt bijgedragen in de kosten van (geschikte) huisvesting. Kosten van benodigde voorzieningen op het terrein van wonen, vervoer en rolstoelen worden gedekt door de Wvg, terwijl de kosten van (thuis)zorg door de AWBZ worden gefinancierd. Deze financiële instrumenten zijn, met uitzondering van de huursubsidie en subsidieregelingen voor pgb's in de zorg, vooralsnog sterk aanbodgericht, waardoor de keuzevrijheid van consumenten beperkt is. Het beleid is ook voornamelijk sectoraal georganiseerd, waardoor individueel maatwerk wordt bemoeilijkt. Gevolg is dat het voor individuen vaak niet mogelijk is om wonen, zorg en welzijnsvoorzieningen optimaal op elkaar af te stemmen en er relatief weinig productinnovaties ontstaan op het grensvlak van wonen en zorg. En dat terwijl alleen door een dergelijke afstemming zelfstandig wonen voor deze groep 'mensen met beperkingen' binnen bereik blijft of komt.

In het MDW-rapport *Vouchers en persoonsgebonden budgetten* is gewezen op de mogelijkheden die de inzet van pgb's of vouchers biedt om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren. Een pgb wordt door de MDW-werkgroep gedefinieerd als een overkoepelend begrip, waaronder wordt verstaan: een meer of minder bestedingsgebonden inkomensoverdracht aan individuen of huishoudens uit hoofde van een bepaalde publieke doelstelling. Bij een bestedingsgebonden pgb, een voucher, ontvangen individuen of huishoudens een waardepapier of trekkingsrecht ter waarde van een vast bedrag als betaalmiddel voor publieke dienstverlening. Bij een bestedingsongebonden pgb is sprake van het uitkeren van een som geld met een beoogd bestedingsdoel. In beide gevallen is de waarde van het pgb genormeerd en niet afhankelijk van de daadwerkelijke kosten van het met het pgb te kopen goed. Met pgb's komt de beslissingsmacht in handen van het individu te liggen. Dit vergroot de mogelijkheden voor maatwerk en keuzevrijheid. Daarnaast worden aanbieders door deze vergrote keuzevrijheid gestimuleerd klantgericht te opereren, waardoor doelmatigheidswinsten kunnen optreden. De bestedingsbinding zorgt ervoor dat de gelden wel aan het publieke doel worden uitgegeven. Pgb's kunnen dan ook worden gezien als instrument in het bereiken van een balans tussen individuele keuzevrijheid en ontplooiing enerzijds, en principes van sociale rechtvaardigheid en solidariteit anderzijds. In dit IBO-rapport worden deze algemene inzichten van het MDW-rapport gebruikt voor een analyse van de voor- en nadelen van de introductie van persoonsgebonden budgetten op het terrein van wonen en wonen met zorg. Conform de vragenlijst die in het MDW-rapport is ontwikkeld, is steeds gekeken of pgb's kunnen en mogen en vervolgens welke voor- en nadelen ze bieden, in het bijzonder in vergelijking met de bestaande instrumenten.

Voor- en nadelen van woonpgb's

De werkgroep heeft allereerst een systeem bestudeerd van persoonsgebonden budgetten voor het huren of kopen van een woning als alternatief voor de huidige huur- en koopsubsidie (zie hoofdstuk 3). Een pgb voor het huren of kopen van een woning is, anders dan de huur- of koopsubsidie, niet afhankelijk van de feitelijke prijs van de woning. De waarde van het pgb wordt door de overheid op een 'redelijk geachte prijs' gebaseerd. Dit redelijk geachte prijsniveau kan in algemene zin worden omschreven als het niveau dat het huren of kopen van een woning van een bepaalde kwaliteit mogelijk maakt. De

inkomensafhankelijkheid die ook de huur- en koopsubsidie kenmerkt, blijft in de onderzochte pgb-regeling gewoon bestaan.

In beginsel heeft een pgb verschillende voordelen ten opzichte van de systematiek van huur- en koopsubsidie. Want hoewel een subsidie als de huursubsidie een huishouden wel in staat stelt om het huishoudbudget te verruimen door een duurder woning te kiezen, is dit extra budget gekoppeld aan wonen. Bij een pgb-systematiek neemt het subsidiebedrag niet toe naarmate de huur- of koopprijs toeneemt, en niet af naarmate deze afneemt. Voordeel hiervan is dat meer vrijheid ontstaat om te kiezen tussen consumptie van wonen enerzijds en consumptie van andere goederen en diensten anderzijds. Doordat de subsidie niet langer aan de feitelijke prijs is gekoppeld, ontbreekt de prikkel om relatief duur te gaan wonen en 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 consumptie van wonen en andere consumptie en zal - gegeven een beschikbaar budget voor wonen - de uiteindelijke woonconsumptie beter in overeenstemming zijn met de feitelijke voorkeuren van huishoudens. Daarnaast zal ook het prijsmechanisme op de woningmarkt beter zijn werk kunnen doen. Een pgb dat zowel voor huren als kopen gebruikt kan worden, heeft als extra voordeel dat de subsidiesystematiek voor huishoudens met lage inkomens in de huur- én in de koopsector laagdrempelig en uniform wordt. Hierdoor zou een meer neutrale behandeling van huur en koop kunnen worden bereikt. Overigens doen deze voordelen zich sterker voor naarmate de marktcondities en concurrentieverhoudingen verder worden verbeterd. De werkgroep heeft geconcludeerd dat op deze punten nog verbeteringen mogelijk zijn.

De ingrijpende inkomenseffecten die met de introductie van pgb's gepaard gaan vormen een nadeel van de systematiek. Uit indicatieve berekeningen op basis van het Woningbehoefte Onderzoek 1998 volgt dat bij introductie van een pgb-regeling de situatie voor weinig huishoudens hetzelfde zal blijven. Uitgaande van een sobere, in beginsel budgettaire neutrale variant – zonder overgangsregeling - kan worden berekend dat ruim 560.000 huishoudens er met gemiddeld ruim 64 euro (140 gulden) per maand financieel op vooruit zouden gaan (zo'n 175.000 hiervan zijn zogenaamde nieuwe gevallen, die voorheen geen recht op huursubsidie hadden). Bijna 640.000 huishoudens, ruim meer dan de helft van het huidige aantal subsidieontvangers, zouden er financieel op achteruit gaan. Gemiddeld met iets meer dan 50 euro (110 gulden) per maand, maar in individuele gevallen oplopend tot ruim 122 euro (270 gulden) per maand. Ongeveer 56.000 van de 640.000 huishoudens die er op achteruit gaan zouden hun subsidie geheel verliezen. Naarmate ruimhartiger keuzes worden gemaakt voor het redelijk geachte huurniveau en de redelijk geachte eigen bijdrage, nemen deze inkomenseffecten af maar neemt het budgettaire beslag van de pgb-regeling toe. In het licht van de inkomenseffecten (en de schokeffecten die daarvan op de woningmarkt zouden uit kunnen gaan) is een overgangs- of compensatieregeling onvermijdelijk. Rudimentaire schattingen geven aan dat afhankelijk van de vormgeving de kosten hiervan kunnen variëren van zo'n 145 miljoen euro (320 miljoen gulden) per jaar tot substantieel meer dan 600 miljoen euro (1,35 miljard gulden) per jaar. De conclusie van de werkgroep is dan ook dat een pgb-regeling op de korte en middellange termijn niet ingevoerd kan worden zonder het beginsel van budgettaire neutraliteit te verlaten. Op de lange termijn is – afgezien van de dan reeds gemaakte kosten voor compensatie - budgettaire neutraliteit wel denkbaar. Uitbreiding van een pgb-regeling naar de koopsector is niet budgettair neutraal mogelijk. Het aantal huishoudens dat in aanmerking zou komen voor een pgb zou dan namelijk met honderdduizenden eigenaar-bewoners stijgen.

Een ander nadeel, keerzijde van het bovengenoemde voordeel van de loskoppeling van de feitelijke prijs, is dat minder sprake is van een vangnetfunctie. Omdat de huursubsidie huishoudens in staat stelt om, in ieder geval tot aan de kwaliteitskortingsgrens, zonder extra eigen bijdrage relatief duur te huren, biedt de huursubsidie die vangnetfunctie wel. Bij een pgb-systematiek kunnen huishoudens zich, daar waar als gevolg van vigerende marktcondities het aanbod - bijvoorbeeld in specifieke regio's - beperkt is, geconfronteerd zien met hogere woonlasten dan zij willen of kunnen dragen.

Doordat een pgb-regeling net als huur- en koopsubsidie inkomensafhankelijk is, blijft sprake van de armoedevalproblematiek. Uitgaande van budgettaire neutraliteit zal, door de vergroting van het aantal subsidieontvangers, het probleem zich bij een groter aantal huishoudens voordoen, zeker als ook de koopsector onder de pgb-regeling valt. Het hangt af van de vormgeving van de pgb's of de marginale druk toe- of afneemt, en of huishoudens in meer of mindere mate met het probleem te maken krijgen. Over het totale effect op de armoedeval valt dan ook geen uitspraak te doen. Wel zij erop gewezen dat bij budgettair ruimhartiger keuzes ten aanzien van de hoogte van het pgb de armoedevaleffecten zeker toenemen.

Al met al is bij het maken van een keuze voor pgb's als alternatief voor de huur- en/of koopsubsidie de politieke afweging aan de orde tussen de baten van meer keuzevrijheid en een verbeterde marktwerking enerzijds en de nadelen van de kosten van het compenseren van herverdelingseffecten en van een verminderde vangnetfunctie anderzijds.

Voor- en nadelen van pgb's voor wonen en zorg

In hoofdstuk 4 heeft de werkgroep haar analyse uitgebreid naar de voor- en nadelen van de introductie van pgb's op het terrein van wonen met zorg. In het verlengde van de analyse in hoofdstuk 3 heeft ze daarbij gekeken naar de mogelijkheden van een huurpgb waarvan het redelijk geachte prijsniveau is afgestemd op de woonbehoefte van mensen met beperkingen (een 'hurenpluspgb'). Omdat een woonwens met het toenemen van de zorgbehoefte meer en meer gelijk gesteld kan worden aan een wens naar bijzondere combinaties van wonen, zorg en welzijn, heeft de werkgroep daarnaast ook aandacht besteed aan andere pgb's op het terrein van wonen met zorg en daarbij aansluiting gezocht bij lopende trajecten over verdergaande vraagfinanciering op het terrein van de AWBZ en de Wvg. Zij heeft zich daarbij specifiek gericht op ook in de *Nota Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21^{ste} eeuw* genoemde 'woonzorgpgb's', gekoppelde woon- en zorgpgb's waarmee consumenten een pakket van diensten op het gebied van wonen, zorg en welzijn naar eigen keuze samen kunnen stellen.

De werkgroep concludeert dat introductie van pgb's op het terrein van wonen met zorg in principe belangrijke voordelen biedt. Introductie van het hurenpluspgb leidt tot een betere afweging tussen prijs en kwaliteit, zorgt er voor dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en vergroot de marktwerking. Introductie van pgb's op de overige, voorheen meer aanbodgestuurde terreinen van wonen met zorg heeft daarbij als belangrijke meerwaarde dat consumenten – onder bepaalde voorwaarden - het aanbod beter kunnen laten aansluiten op hun eigen voorkeuren en specifieke mogelijkheden en omstandigheden. De normering van het pgb garandeert een voor iedereen toegankelijk basisniveau van voorzieningen, terwijl mensen de keuzevrijheid krijgen om zich, meer dan in geval van een natura voorziening, maatwerk te verwerven op het door hen gewenste kwaliteitsniveau.

Doordat aanbieders zich bij de overgang naar deze vraagfinanciering meer op de wensen van consumenten zullen moeten richten, komt het aanbod op een doelmatiger wijze tot stand. Als het consumenten bovendien wordt toegestaan de verschillende pgb-budgetten te koppelen, ontstaat naar verwachting een nog grotere meerwaarde omdat consumenten dan onder eigen regie wonen, zorg en welzijn optimaal op elkaar kunnen afstemmen.

De verwachte meerwaarde kan echter slechts 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 met behulp van adviseurs en zaakgemachtigden te verwerven. Daarnaast is een objectieve, integrale en functionele indicatiestelling van groot belang voor een effectieve vraagsturing. De indicatiestelling zal echter ook een centrale rol spelen bij de budgettaire beheersbaarheid van een stelsel van pgb's. Door het wegvallen van budgettering is er immers geen automatische rem meer op het budgettaire beslag van pgb's. 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 wordt niet vanzelfsprekend aan deze voorwaarden voldaan. De markt voor wonen met zorg omvat tamelijk complexe producten en diensten en sommige keuzes kunnen een grote negatieve impact hebben op cliënten. Zorgbehoeften zijn bovendien moeilijk objectiveerbaar, waardoor een goede integrale indicatiestelling ingewikkeld is. Bovendien is een groot deel van de markt nog aanbodgestuurd en is er amper sprake van concurrentie in de zorg. De werkgroep constateert dat deze punten vooral voor kwetsbare groepen van belang zijn omdat deze groepen het hardst geconfronteerd worden met de imperfecties van de markt. De voordelen van pgb's kunnen dan ook alleen worden gerealiseerd als de aanbodkant op het terrein van wonen met zorg verder wordt geliberaliseerd en wet- en regelgeving wordt gericht op het verstevigen van de informatievoorziening en indicatiestelling.

Rondom een aantal vormgevingsvraagstukken dienen bovendien ook hier weer diverse afwegingen gemaakt te worden. Het gaat daarbij in ieder geval voor wat het hurenpluspgb betreft om de reeds genoemde afweging tussen de baten van meer keuzevrijheid en een verbeterde marktwerking enerzijds en de kosten van het compenseren van herverdelingseffecten anderzijds. Voor pgb-varianten waarin woonvoorzieningen of zorg een rol spelen wijst de werkgroep daarnaast op het belang van de afweging tussen keuzevrijheid en bestedingsbinding. In een tijd waarin keuzevrijheid en zelfbeschikking, zeker ook voor mensen met beperkingen, hoog in het vaandel staan, is het van belang te beargumenteren waarom het oormerken van gelden wenselijk of zelfs noodzakelijk wordt gevonden. Voorop staat het streven naar ontvoogding, waarbij burgers zelf keuzes kunnen maken en de vraag naar op maat gesneden arrangementen van wonen, zorg en welzijn centraal komt te staan. Met het oog op het garanderen van een doelmatige en beheerste kostenontwikkeling zal echter wel verkend moeten worden waar de grenzen aan de keuzevrijheid liggen om te garanderen dat het wonen met zorg op maat ook daadwerkelijk wordt bereikt. Daarbij is, gegeven de bovengenoemde specifieke kenmerken van de markt voor wonen met zorg, aandacht nodig voor het risico van aanzuigende werking, een gebrekkige informatievoorziening en strategisch gedrag. Op grond hiervan kan de overheid er de voorkeur aan geven besteding te binden aan het domein van wonen met zorg. Zij stelt daarmee kaders, maar laat de consument binnen die kaders vrij om naar eigen inzicht het gewenste arrangement van wonen met zorg samen te stellen.

Slotconclusie

Met persoonsgebonden budgetten als financieringsinstrument vergroot de overheid de mogelijkheid voor consumenten om naar eigen smaak te wonen en om hun subsidiebudget binnen de grenzen van het domein van wonen en wonen met zorg naar eigen inzicht en al naar gelang hun eigen voorkeuren in te zetten. In de woon- en woonzorgsector zijn hieraan verschillende voordelen verbonden, zeker op de lange termijn. Echter door de overgang naar een pgb-systematiek dienen zich wel enkele complexe vraagstukken van budgettaire en uitvoeringstechnische aard aan. Deze zijn door de werkgroep nader in kaart gebracht. Zeker op het terrein van wonen en zorg bestaat vanwege het complexe samenstel van allerlei regelingen op dit moment nog weinig zicht op concrete oplossingen van deze vraagstukken. De werkgroep acht het zinvol om na te gaan in hoeverre experimenten vormgegeven kunnen worden waarmee het inzicht in deze vraagstukken verdiept kan worden.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	3
Inhoudsopgave	9
1. Inleiding en probleemstelling	11
1.1 Overheidszorg voor wonen.....	11
1.2 Toepassingsmogelijkheden voor persoonsgebonden budgetten.....	14
1.3 Onderzoeksvragen en werkwijze.....	16
2. Bestaande financieringsinstrumenten.....	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Huursubsidiewet en Wet Bevordering Eigen Woningbezit	17
2.3 Mensen met beperkingen en de Huursubsidiewet	22
2.4 Wet voorzieningen gehandicapten	24
2.5 Financieringsinstrumenten voor zorg en welzijn	26
2.6 Conclusies.....	29
3. Pgb's voor het huren of kopen van een woning	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Wat is een huur- of huur/koop-rgb en wat wordt er mee beoogd?	31
3.3 Verwachte effecten op de markt voor wonen.....	34
3.4 Marktcondities	40
3.5 Afwegingen bij vormgevingsvragen	41
3.6 Conclusies.....	45
4. Pgb's op het terrein van wonen met zorg.....	49
4.1 Inleiding	49
4.2 Wat zijn rgb's voor wonen met zorg en wat wordt ermee beoogd?	50
4.3 Verwachte effecten op de markt voor wonen met zorg.....	55
4.4 Marktcondities en uitvoeringsvraagstukken	57
4.5 Afwegingen bij vormgevingsvragen	61
4.6 Conclusies.....	63
Geraadpleegde literatuur.....	65
Bijlagen.....	69

1 Inleiding en probleemstelling

1.1 Overheidszorg voor wonen

meer dan een eeuw overheidsinterventie

De actieve bemoeienis van de rijksoverheid met de woningmarkt dateert van het einde van de negentiende eeuw. Naar aanleiding van de ellendige huisvestingssituatie, die vooral in de grote steden onder brede lagen van de bevolking steeds ernstiger vormen aannam, werd de volkshuisvesting erkend als een sociaal vraagstuk. De Woningwet van 1901 vormde de eerste pijler van het overheidsbeleid voor wonen. In de loop van de twintigste eeuw volgden vele wetten en (financiële) regelingen. Er ontstond een volkshuisvestingsstelsel dat, zowel wat financiering als regelgeving betreft, overwegend aanbodgestuurd was. In de laatste decennia van de twintigste eeuw kwam hierin een kentering. Objectsubsidies van rijkswege werden nagenoeg afgebouwd, terwijl subjectsubsidies, in het bijzonder de huursubsidie, sterk in belang toenamen. Op dit moment ontvangen ruim 1 miljoen huishoudens huursubsidie. Veel regelgeving, zoals die met betrekking tot huurprijzen en de woonruimteverdeling, bleef overigens nog wel een sturende invloed op het aanbod uitoefenen.

De achtergrond van de overheidsinterventies op de woningmarkt heeft in feite steeds bestaan uit het faciliteren van voldoende kwalitatief goede en betaalbare huisvesting voor diegenen die daar niet zelf in konden voorzien. In de Grondwet is de bevordering van voldoende woongelegenheden als voorwerp van zorg voor de overheid vastgelegd. In economische zin is de interventie van de overheid op de woningmarkt te herleiden tot een tweetal motieven: het corrigeren van imperfecties in en onrechtvaardige uitkomsten van de markt¹.

In het eerste geval gaat het om het bevorderen van een goede werking van de markt die dat uit zichzelf niet per definitie doet. De economische karakteristieken van de woningmarkt wijken namelijk af van de ideaaltypische vrije markt. Zo heeft de woningmarkt een voorraadkarakter, waardoor het aanbod niet perfect reageert op de vraag. Daarnaast kenmerkt de woningmarkt zich door aanzienlijke transactiekosten en een geringe mate van transparantie. Verhuizen brengt hoge kosten met zich mee, er bestaat een grote heterogeniteit aan woningen en verhuizen doen consumenten maar eens in de 5 à 10 jaar. Van perfecte mobiliteit en perfecte informatie van consumenten op de woningmarkt is dus niet automatisch sprake. Door op te treden als een soort marktmeester kan de overheid marktprocessen verbeteren.

Het streven van de overheid naar betaalbare én kwalitatief goede huisvesting is vooral gebaseerd op het tweede motief voor overheidsinterventie op de woningmarkt, i.e., om onrechtvaardige uitkomsten van de markt te corrigeren. Op grond van dit motief worden kwetsbare groepen beschermd, wordt herverdeling nagestreefd of wordt mogelijke onderwaardering van wonen door (bepaalde groepen) consumenten tegengegaan (het zogenaamde '*merit good* motief').

¹ Zie voor theoretische motieven voor overheidsingrijpen op de woningmarkt onder andere Barr (1998), Ter Rele & Van Steen (2001), VROM-raad (1999), en Centraal Planbureau (2002).

de relatie met zorg

Vanaf het prilste begin van de overheidsbemoediging met het wonen was de samenhang met de volksgezondheid groot. Het verbeteren van de sanitaire en hygiënische condities in steden en dorpen stond bij veel overheidsmaatregelen voorop. In de eerste helft van de twintigste eeuw nam de urgentie op dit punt echter geleidelijk af. Vanaf dat moment krijgt het overheidsbeleid op de terreinen van wonen en zorg vooral in afzonderlijke trajecten vorm. Tegenwoordig springt de relatie tussen wonen en zorg evenwel opnieuw in het oog, nu vanuit het perspectief dat wonen voor een belangrijke groep mensen nauw verbonden is met de behoefte aan zorg en welzijnsvoorzieningen. Het gaat hierbij vooral om ouderen en gehandicapten maar ook om (ex)psychiatrische patiënten, (ex)dak- en thuislozen en (ex)verslaafden. Zij wonen in verschillende typen woningen, variërend van reguliere woningen met woningaanpassingen, woonzorgcomplexen, gezinsvervangende tehuizen tot verzorgings- en verpleeghuizen. Het aantal mensen met relatief zware lichamelijke of verstandelijke beperkingen dat zelfstandig woont dan wel in een instelling verblijft wordt geschat op 730.000 à 780.000.²

Voor mensen met beperkingen die zelfstandig wonen of zelfstandig *zouden willen* wonen is een goed op de behoeften afgestemd pakket aan diensten op het gebied van zorg en welzijn aan huis van het grootste belang. Een deel van het aanbod hiervan is door de overheid sterk gereguleerd. De overheid intervenueert om verschillende redenen. Op de eerste plaats wil de overheid de kwaliteit van de diensten op een bepaald niveau garanderen. Daarnaast wenst de overheid de diensten voor iedereen die ze nodig heeft (financieel) toegankelijk te maken en ongewenste selectie door private verzekeraars te voorkomen. Om er voor te zorgen dat de uitgaven van de overheid op dit terrein bij de zorgbehoevende doelgroep terecht komen, ook daadwerkelijk voor zorg gebruikt worden en beheerd kunnen worden is een aanbodgestuurd systeem ontstaan, dat gebaseerd is op indicatie-mechanismen en verstrekking van diensten in natura.

de maatschappij verandert

Van verschillende kanten, onder andere in de nota *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21^e eeuw*, is de laatste jaren gewezen op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die aanleiding geven de manier waarop de overheid op verschillende beleidsterreinen haar doelen nastreeft kritisch tegen het licht te houden.

Aan de aanbodkant is de woningmarkt aan het veranderen. De huisvestingssituatie in Nederland is de afgelopen tientallen jaren over het geheel genomen sterk verbeterd. Van woningnood in kwantitatieve zin kan niet meer worden gesproken. Tussen 1945 en 1993 steeg het aantal woningen van 2 tot 6 miljoen. Ook de kwaliteit is vanwege nieuw- en verbouw in algemene zin sterk verbeterd; kwaliteitsachterstanden in woon- en bouwtechnische zin zijn tegenwoordig betrekkelijk gering³. Voorzover er nog sprake is van spanning tussen vraag en aanbod heeft deze meer betrekking op woningen van een bepaalde kwaliteit en prijsklasse, dan op het aantal woningen. Daarnaast spelen plaatselijke omstandigheden een belangrijkere rol dan vroeger. Vooral in de grote steden bestaat nog een tekort aan woningen in het hogere kwaliteitssegment en in het bijzonder aan koopwoningen in dit segment. Elders, bijvoorbeeld in Zeeland en Flevoland, doet zich een overschot voor. Hier en daar bestaat zelfs leegstand.

² Cijfers over de precieze omvang van deze groep zijn niet gemakkelijk te geven en hangen af van de gehanteerde definities. Zie Bijlage V voor meer informatie.

³ Zie het al eerder genoemde VROM-raad (1999), p.23.

Voor de vraagontwikkeling is de toenemende welvaart van belang. De zogenaamde 'aandachtsgroep van beleid', die in de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* werd geïntroduceerd en waar alle huishoudens met een inkomen tot modaal toe gerekend werden, is gedaald van 50 procent begin jaren negentig naar 38,5 procent in 1998. In 2015 zal naar verwachting nog maar 30 procent van alle huishoudens tot de aandachtsgroep behoren.⁴ In samenhang met deze welvaartsontwikkeling zijn burgers geëmancipeerd tot mondige individuen die hoge eisen stellen aan de dienstverlening van de overheid. De eisen die aan het wonen worden gesteld, worden bijgevolg ook hoger en gevarieerder. Meer welvaart leidt tot hogere eisen ten aanzien van oppervlakte, inrichting en uitstraling, terwijl de voortschrijdende individualisering maakt dat deze eisen tegelijkertijd gevarieerder worden uitgedrukt en keuzevrijheid bij het invullen van de verbeterde kwaliteit hoog in het vaandel staat.

Een andere belangrijke ontwikkeling aan de vraagkant is de vergrijzing. Het aantal ouderen zal de komende decennia snel toenemen. Het aantal 65-plussers zal oplopen van circa 2 miljoen nu tot circa 4 miljoen in 2030, een stijging met 8 procentpunten naar 22 procent van de bevolking. Zo'n zestig procent van de ouderen kampt met lichte tot matige of ernstige beperkingen. Maar dat betekent niet automatisch dat zij aangewezen willen zijn op verzorging en verpleging in instellingen. Integendeel, ook ouderen en zeker de ouderen van straks zijn mondiger. Veel van hen wensen zo lang mogelijk zelfstandig te wonen. En vanwege een gezondere levensstijl, een betere medische zorg en een gestegen opleidingsniveau zullen zij daar ook toe in staat zijn. Maar reguliere zelfstandige woningen zijn niet altijd geschikt. Vaak zal behoefte bestaan aan zelfstandige woonvormen die aan bepaalde vereisten voldoen: fysiek geschikt op de eerste plaats, maar zonodig ook met zorg en welzijnsvoorzieningen in de nabijheid. Dezelfde behoefte wordt in toenemende mate gevoeld onder mensen met lichamelijke beperkingen en onder verstandelijk gehandicapten, groepen die eveneens in omvang zullen toenemen⁵.

Om op deze behoeften onder ouderen en gehandicapten in te spelen is in de gezondheidszorg een beleid ingezet gericht op extramuralisering. Het beleid is erop gericht om mensen zo lang mogelijk zelfstandig in hun eigen woonomgeving te laten wonen en draagt er ook aan bij dat de druk op de collectieve middelen voor zorg niet onaanvaardbaar hoog wordt en het draagvlak van de collectieve zorgverzekering niet wordt aangetast.

verder op de ingeslagen weg van vraagsturing

De hierboven genoemde maatschappelijke ontwikkelingen nodigen er toe uit de bestaande beleidsinstrumenten van de overheid op het terrein van wonen en wonen met zorg kritisch tegen het licht te houden. Welke verschuivingen komen in beeld als het vergroten van de keuzevrijheid van de burger en het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid centraal staan? Verdergaande stappen op de reeds ingeslagen weg van vraagsturing en vraagfinanciering liggen dan voor de hand. In het MDW-rapport *Vouchers en persoonsgebonden budgetten* (2001) is aangegeven dat vraagfinanciering een effectief instrument kan zijn om overheidsdoelen op een beter op de hedendaagse maatschappelijke eisen toegesneden manier te realiseren. In tegenstelling tot het collectieve karakter van

⁴ In absolute zin is het aantal huishoudens binnen de aandachtsgroep overigens gelijk gebleven: circa 2,6 miljoen. Nederland telt in totaal circa 6,8 miljoen huishoudens (cijfers voor 1999). De inkomensgrens is jaarlijks met de inflatie aangepast.

⁵ Zie De Klerk (red.) (2001), pp.25-56.

aanbodfinanciering, komt bij vraagfinanciering de beslissingsmacht in handen van het individu te liggen, waardoor maatwerk en keuzevrijheid mogelijk worden. In het MDW-rapport wordt in het bijzonder gewezen op de merites van vouchers of persoonsgebonden budgetten als een specifieke vorm van vraagfinanciering.

1.2 Toepassingsmogelijkheden voor persoonsgebonden budgetten

wat zijn persoonsgebonden budgetten of vouchers?

In dit IBO-rapport staan de voor- en nadelen van de introductie van persoonsgebonden budgetten (pgb's) op het terrein van wonen en wonen met zorg centraal. In het bovengenoemde MDW-rapport is een pgb omschreven als een inkomensoverdracht aan een individu of een huishouden uit hoofde van een bepaalde publieke doelstelling. Het gaat om een vraaggerichte financieringsvorm, waarbij individuen of huishoudens meer of minder bestedingsgebonden financiële middelen ontvangen, bijvoorbeeld in de vorm van een waardepapier of een trekkingsrecht of als som geld met een beoogd bestedingsdoel. Een pgb kan in meer of mindere mate gebonden worden aan een bepaalde besteding (bijvoorbeeld 'huisvesting' of 'onderwijs'). Een voucher wordt door de MDW-werkgroep gedefinieerd als een gebonden pgb.

Vraagfinanciering door middel van pgb's onderscheidt zich aan de ene kant van aanbodfinanciering en aan de andere kant van de ultieme vorm van vraagfinanciering, een som geld. Ten opzichte van aanbodfinanciering vergroot een pgb de keuzevrijheid van consumenten door niet de overheid, maar de consumenten zelf hun vraag op de markt te laten uitdrukken. Onder bepaalde voorwaarden wordt met pgb-financiering dan ook de effectieve keuzevrijheid en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de financiering vergroot. Ten opzichte van 'een som geld' verkleint een pgb de keuzevrijheid van consumenten door de consument niet toe te staan het pgb 'zomaar' ergens aan te besteden. Die beperking houdt verband met de doelstelling die de overheid aan haar inkomensoverdracht verbindt en is uiteindelijk te herleiden tot *merit good*-achtige motieven.

Een tweede belangrijk kenmerk van pgb-financiering is dat een pgb zoals gedefinieerd door de MDW-werkgroep een bedrag is dat niet afhangt van de daadwerkelijke prijs van het met het pgb te kopen goed en dus niet beïnvloed kan worden door veranderingen in het keuzegedrag van de consument. Het te ontvangen pgb-bedrag staat in principe vast⁶, en kan niet worden verhoogd door het aanschaffen van méér van de gesubsidieerde goederen of diensten. De hoogte van het pgb wordt los van de daadwerkelijk door huishoudens betaalde prijs bepaald, en pgb-ontvangers voelen een keuze voor een relatief dure of juist relatief goedkope aanschaf direct in de eigen beurs⁷. Door dit kenmerk, de relatief sterke band tussen betalen en genieten, onderscheidt een pgb zich van een andere, veelgebruikte vorm van vraagfinanciering, namelijk een prijssubsidie, een subsidie die zich specifiek richt op het vergoeden van (een deel van) de feitelijke prijs van een bepaald goed.

⁶Afhankelijkheid van bijvoorbeeld de omvang van het huishouden, regio, inkomen en dergelijke nagelaten. Ook zonder dat de waarde van het pgb afhankelijk is van de prijs blijven er mogelijkheden voor de consument om de omvang van het te ontvangen bedrag te beïnvloeden.

⁷ De mate waarin dit daadwerkelijk het geval is hangt af van de precieze vormgeving van de pgb en de hoogte van de pgb.

voorwaarden voor succes van pgb's

Het succes van pgb's als instrumentarium hangt af van de mate waarin aan een aantal voorwaarden is voldaan. In de MDW-rapportage zijn deze voorwaarden in kaart gebracht en is een vragenlijst opgenomen waarmee de mitsen en maren die bij de invoering van pgb's om de hoek komen kijken geïnventariseerd kunnen worden. 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 aanbieders kan stellen. Daarnaast wordt in de vragenlijst aandacht besteed aan de mate waarin introductie van pgb's budgettair beheersbaar is en aan de mate waarin introductie doorwerkt naar andere markten en bijvoorbeeld de armoedeval beïnvloedt.

pgb's voor wonen en wonen met zorg

Met de introductie van de huursubsidie in de jaren zeventig en de evolutie van dit instrument tot kerninstrument van de volkshuisvesting past de overheid in feite al vraagfinanciering toe bij haar interventie op de woningmarkt. Daarnaast is recent een koopsubsidie geïntroduceerd. Object- en exploitatiesubsidies van rijkswege zijn in het verleden vrijwel afgebouwd. Maar anders dan een pgb-systematiek zijn de huur- en koopsubsidie op de feitelijke prijs gebaseerde subsidies, waaraan verschillende beperkingen kleven. In de nota *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21^e eeuw* worden woonvouchers genoemd als een mogelijkheid voor modernisering van de huur- en koopsubsidiesystematiek die het onderzoeken waard is. Een voucher- of pgb-systematiek kan wellicht leiden tot grotere keuzevrijheid van subsidie-ontvangers en tot een betere werking van de woningmarkt. De IBO-werkgroep is nagegaan wat de voor- en nadelen zijn van het vervangen van huur- en koopsubsidie door huur- of huur/koop-pgb's.

Voor mensen met beperkingen bestaat op dit moment een versnipperd geheel aan subsidies en maatregelen, deels vraaggefinancierd, deels aanbodgefinancierd. De werkgroep heeft gekeken naar de mogelijkheden en voor- en nadelen van het introduceren van pgb's om beter tegemoet te komen aan de toenemende vraag naar wonen met zorg. Daarbij is een aantal afzonderlijke pgb's op het terrein van wonen met zorg tegen het licht gehouden, waaronder een zogenaamd 'hurenpluspgb'. Dit pgb is in feite niets anders dan een huurpgb, zij het dat een hogere normering wordt toegepast om tegemoet te komen aan de extra kosten die zijn verbonden aan woonruimte geschikt voor mensen met beperkingen. Daarnaast is, vanuit een integraal perspectief op wonen, zorg en welzijnsvoorzieningen, ingegaan op het thema van het 'woonzorgpgb'. In de nota *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21^e eeuw* is, anticiperend op verdergaande vraagsturing in de volkshuisvesting en in de zorgsector, gewezen op de mogelijke voordelen van samenvoeging van huurpgb's en pgb's uit de zorgsector tot een woonzorgbudget. Het begrip woonzorgpgb of woonzorgvoucher heeft ondertussen ingang gevonden in verschillende beleidsdiscussies. Er bestaat echter nog onduidelijkheid over de precieze betekenis van het begrip, en de mogelijke voor- en nadelen ervan. De werkgroep draagt enkele bouwstenen aan voor de voortgaande gedachtevorming.

1.3 Onderzoeksvragen en werkwijze

doel

Het doel van het IBO *Vouchers in de woon- en woonzorgsector* is inzicht te krijgen in de haalbaarheid en wenselijkheid van de introductie van pgb's voor wonen en wonen met zorg. Het achterliggende doel van dit IBO is te komen tot een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid op de markt van wonen en wonen met zorg.

taakopdracht en onderzoeksvragen

De aan de werkgroep meegegeven opdracht is om in kaart te brengen wat de voor- en nadelen van het invoeren van vouchers in de woon- en woonzorgsector zijn (zie Bijlage II). Om aan deze opdracht te voldoen heeft zij een en ander uitgewerkt in de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Welke financieringsinstrumenten worden momenteel door de overheid ingezet om haar doelstellingen met betrekking tot wonen en wonen met zorg te realiseren en wat zijn de voor- en nadelen van deze instrumenten?
2. Welke pgb-varianten kunnen worden onderscheiden als mogelijke alternatieven voor de bestaande instrumenten? In hoeverre beantwoorden deze pgb's aan de criteria die zijn aangelegd in het MDW *Vouchers en persoonsgebonden budgetten* en welke effecten kunnen van de introductie van deze pgb's verwacht worden?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van de onderscheiden pgb-varianten, in het licht van de geconstateerde knelpunten van het bestaande instrumentarium?

werkwijze

De werkgroep heeft de vragenlijst die ontwikkeld is door de MDW-werkgroep *Vouchers en persoonsgebonden budgetten* gebruikt om na te gaan of de randvoorwaarden voor een goede werking van pgb's (kunnen) worden vervuld. Een samenvatting van de vragenlijst van het MDW is bijgevoegd in Bijlage IV. Alleen de belangrijkste discussiepunten die uit het doorlopen van de MDW-vragenlijst resulteerden worden in het rapport aan de orde gesteld. Daarnaast heeft de werkgroep uitgebreid stilgestaan bij de vraag naar effecten van pgb's op het gebied van wonen en wonen met zorg. De kwalitatieve analyse die daartoe gemaakt is, is waar mogelijk met cijfermateriaal geïllustreerd.

opbouw van dit rapport

Dit rapport is hierna als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de bestaande financieringsinstrumenten op het terrein van wonen met zorg. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan huur- en koopsubsidie, subsidies voor woonvoorzieningen via de Wet voorzieningen gehandicapten en subsidies voor zorg en welzijnsvoorzieningen aan huis, onder andere via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Welzijnswet. In de hoofdstukken 3 en 4 draait het om de eigenlijke vraagstelling van dit IBO. Het gaat daarbij om de mogelijkheden voor pgb's ter vervanging van de huidige huur- en koopsubsidies (hoofdstuk 3) en om mogelijkheden voor pgb's op het terrein van wonen met zorg (hoofdstuk 4).

2 Bestaande financieringsinstrumenten

2.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven is in de loop van de vorige eeuw een scala aan financieringsinstrumenten in het leven geroepen om handen en voeten te geven aan de doelstellingen die de overheid nastreeft op het gebied van wonen en wonen met zorg. Deze beïnvloeden het gedrag van partijen aan zowel de vraag- als de aanbodzijde van de markt. In dit hoofdstuk wordt het bestaande beleid op hoofdlijnen beschreven en wordt ingegaan op de voor- en nadelen van de afzonderlijke instrumenten. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de Huursubsidiewet, en van het tamelijk recente equivalent voor de koopsector, de Wet bevordering eigen woningbezit (paragraaf 2.2). Voor mensen met beperkingen kent de Huursubsidiewet een aantal bijzondere bepalingen, die vervolgens aan de orde komen (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 wordt de Wet voorzieningen gehandicapten behandeld. Mensen met beperkingen kunnen op grond van deze wet onder meer hun woning (laten) aanpassen en zo zelfstandig blijven wonen. Voor het zelfstandig wonen van mensen met beperkingen zijn tenslotte de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Welzijnswet en de subsidieregelingen voor persoonsgebonden budgetten in de zorg van belang. Deze komen aan de orde in paragraaf 2.5. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies (paragraaf 2.6).

2.2 Huursubsidiewet en Wet Bevordering Eigen Woningbezit

huursubsidie: kerninstrument van de volkshuisvesting

De huursubsidie, die in zijn huidige vorm bestaat sinds 1997 (Huursubsidiewet), begon in de jaren zeventig als een bescheiden subsidieregeling in aanvulling op een systeem van object- en exploitatiesubsidies. Het voornaamste doel van de huursubsidie is om mensen in een financieel kwetsbare positie te verzekeren van goede en betaalbare huisvesting. Momenteel verlicht de Huursubsidiewet de huurlasten van ongeveer 1 miljoen huishoudens met een gemiddelde maandelijkse bijdrage van 124,79 euro (275 gulden)⁸. Het recht op huursubsidie hangt af van de hoogte van inkomen, vermogen en huurprijs en wordt jaarlijks vastgesteld. Het budgettaire beslag bedraagt op dit moment ruim 1,45 miljard euro (ruim 3,19 miljard gulden)⁹. De regeling is daarmee in omvang verreweg het belangrijkste instrument dat de overheid direct ter beschikking staat om de betaalbaarheid van het wonen voor huishoudens met lage inkomens te ondersteunen. Van de regeling wordt veel gebruik gemaakt door huishoudens met een uitkering, in het bijzonder huishoudens met een ouderdomsuitkering (bijna veertig procent van alle huursubsidie-ontvangers heeft een AOW-uitkering) en een bijstandsuitkering (het aantal huursubsidie-ontvangers met een ABW-uitkering wordt geschat op ongeveer dertig procent).

⁸ Gebaseerd op de meest actuele cijfers over de werking van de Huursubsidiewet, tijdvak 1999/2000. Zie Ministerie van VROM (2001a).

⁹ Ministerie van VROM (2001b), paragraaf 2.4.

voorwaarden en werking

Om in aanmerking te komen voor huursubsidie dienen inkomen en vermogen binnen bepaalde grenzen te blijven.¹⁰ Op basis van het (belastbare) inkomen wordt vervolgens een 'normhuur' berekend. Dit is de huur die men geacht wordt zelf op te kunnen brengen. Als de feitelijk betaalde huurprijs hoger is dan deze normhuur ontstaat recht op huursubsidie. Tot de zogenaamde 'kwaliteitskortingsgrens' wordt het verschil tussen de feitelijke huur en de normhuur volledig gesubsidieerd. Komt de feitelijke huur boven de kwaliteitskortingsgrens uit dan wordt 75 procent van het verschil tussen de feitelijke huur en de kwaliteitskortingsgrens gesubsidieerd tot het niveau van de zogenaamde aftoppingsgrens. Voor het deel van de feitelijke huur boven de aftoppingsgrens wordt alleen aan éénpersoonshuishoudens, ouderen en gehandicapten nog subsidie verstrekt. Zij ontvangen vijftig procent van het verschil tussen de feitelijke huur en de aftoppingsgrens. Tenslotte geldt een maximale huurgrens. Als de feitelijke huur hoger is dan deze grens kan behalve in uitzonderingsgevallen (zie o.a. paragraaf 2.3) geen aanspraak worden gemaakt op huursubsidie¹¹.

Een voorbeeld

Een gezin met kinderen en een hoofdbewoner onder de 65 jaar, waarvan de normhuur op grond van het inkomen € 225 bedraagt, woont in een woning van € 500. Het subsidiebedrag wordt nu, uitgaande van de grenzen in het huursubsidietijdvak 2001/2002, als volgt berekend:

<i>Tot normhuur:</i>	€ 0,-
<i>Van normhuur tot kwaliteitskortingsgrens (€ 298,59-€ 225):</i>	€ 73,59
<i>Van kwaliteitskortingsgrens tot aftoppingsgrens (0.75*[€ 458,32-€ 298,59]):</i>	€ 119,80
<i>Van aftoppingsgrens tot feitelijke huur:</i>	€ 0,-
<i>Totaal aan subsidie:</i>	€ 193,39

substantiële matiging van feitelijke huurlasten

De evaluatie van de Huursubsidiewet, uitgevoerd in 2000, heeft laten zien dat de huursubsidie een tamelijk effectief instrument is waar het gaat om het matigen van huurlasten. De beoogde matiging van de huurlasten wordt gerealiseerd, niet alleen in absolute zin, maar ook in verhouding tot het matigende effect dat uitging van de huursubsidierегeling die aan de Huursubsidiewet van 1997 voorafging, de Wet Individuele Huursubsidie. Onder deze wet lagen de netto huurquotes (de huur minus de huursubsidie gedeeld door het netto inkomen) gemiddeld nog zo'n twee procentpunten hoger dan onder de huidige wet.¹² De gemiddelde netto huurquote is de laatste drie jaar vrijwel constant

¹⁰ De inkomensgrenzen voor het lopende huursubsidietijdvak (2001/2002) bedragen voor éénpersoonshuishoudens onder de 65 jaar € 16.948,69 (f 37.350,-); voor éénpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder € 15.042,81 (f 33.150,-); voor meerpersoonshuishoudens onder de 65 jaar € 22.711,70 (f 50.050,-) en voor meerpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder, € 19.625,99 (f 43.250,-). De vermogensgrenzen voor het lopende subsidietijdvak zijn voor éénpersoonshuishoudens onder de 65 jaar, € 18.378,10 (f 40.500,-); voor éénpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder € 31.424,28 (f 69.250,-); voor meerpersoonshuishoudens onder de 65 jaar € 27.090,68 (f 59.700,-) en voor meerpersoonshuishoudens van 65 jaar & ouder € 43.517,52 (f 95.900,-).

¹¹ In concreto: de minimum normhuur bedraagt in het lopende huursubsidietijdvak (2001/2002) €166,08 (f 366,-) voor huishoudens onder de 65 jaar, €164,27 (f 362,-) voor éénpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder, en €162,45 (f 358,-) voor meerpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder. De kwaliteitskortingsgrens voor het lopende huursubsidietijdvak bedraagt €298,59 (f 658,-). Voor jongeren tot 23 jaar is dit tevens de maximale huurgrens. De aftoppingsgrens bedraagt € 427,46 (f 942,-) voor één- en tweepersoonshuishoudens en €458,32 (f 1010,-) voor drie- en meerpersoonshuishoudens. De maximale huurgrens voor huishoudens van 23 jaar en ouder bedraagt €541,36 (f 1193,-).

¹² Zie Ministerie van VROM (2000b), pp.19-33.

gebleven op 21,8 procent. Zonder huursubsidie zou de gemiddelde quote in het tijdvak 1999/2000 uit zijn gekomen op 35,8 procent¹³. Ook de Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport *Beleidsinformatie Huursubsidie*, net als de VROM-raad, aan dat het beleid ongetwijfeld een aanzienlijke invloed op de betaalbaarheid (en kwaliteit) van de woningvoorraad heeft gehad¹⁴. Wel constateert ze dat er momenteel onvoldoende zicht is op de exacte resultaten van het huursubsidiebeleid vanwege een gebrek aan 'nader geconcretiseerde wenselijkheden'.

faciliteren van kwaliteitsconsumptie

De Huursubsidiewet is eveneens vrij succesvol in het faciliteren van de consumptie van een bepaalde kwaliteit woningen. Vóór de introductie van de nieuwe Huursubsidiewet in 1997 was sprake van een aanzienlijke kwaliteitskorting die bovendien toenam naarmate de huur hoger was. Met de introductie van de Huursubsidiewet werd mede beoogd deze korting te verminderen om meer kwaliteitsconsumptie mogelijk te maken, zodat bijvoorbeeld ook nieuw gebouwde huurwoningen op VINEX-locaties betaalbaar en toegankelijk zouden zijn voor huurders met de laagste inkomens. Momenteel subsidieert de Huursubsidiewet 100 procent van de huurkosten (minus de normhuur) tot aan de kwaliteitskortingsgrens. Tussen de kwaliteitskortingsgrens en de aftoppingsgrens, momenteel rond de 450 euro (rond de duizend gulden), wordt 75 procent van de kosten vergoed. In de evaluatie van de Huursubsidiewet wordt dan ook geconcludeerd dat de nieuwe regeling door de versoepeling van de kwaliteitskorting op dit punt zijn doel bereikt heeft.

geen prikkel om kritisch naar prijzen te kijken

Bij de ruime mogelijkheden voor kwaliteitsconsumptie zijn echter ook kanttekeningen te plaatsen. Zo biedt de regeling slechts een beperkte prikkel voor het kritisch consumeren van woonkwaliteit, zeker sinds het versoepelen van de kwaliteitskorting. Binnen het prijsbereik van de regeling hoeft de consument niet of nauwelijks een afweging te maken tussen wonen en consumptie van andere goederen en diensten. Boven de kwaliteitskortingsgrens neemt de eigen bijdrage toe naarmate het huurniveau stijgt, maar slechts in geringe mate (25 procent van de huurprijs boven deze grens dient zelf betaald te worden). Een hogere huur en in beginsel dus een hoger woongenot heeft weinig gevolgen voor de eigen financiële positie.

Het ontbreken van een prikkel om kritisch naar prijzen te kijken, betekent niet alleen dat men geen afweging hoeft te maken tussen wonen en consumptie van andere goederen en diensten. Het betekent ook dat men prijs en kwaliteit van het wonen zelf niet al te scherp tegen elkaar hoeft af te wegen. Zo zijn er bijvoorbeeld weinig prikkels om een verhuurder ervan te overtuigen dat een gevraagde huur te hoog is. Het risico bestaat dan dat prijzen van woningen hoger zijn dan op grond van de kwaliteit gerechtvaardigd zou zijn.¹⁵ Via de huursubsidie zou de overheid dan in feite opdraaien voor deze te hoge huren. Overigens geldt voor sociale huurwoningen juist dat zij een lagere prijs hebben dan op grond van de markt verwacht zou mogen worden (zie ook het tekstkader aan het einde van deze paragraaf).

¹³ Zie ook een recente studie van het Centraal Planbureau, Ter Rele en Van Steen (2001).

¹⁴ Algemene Rekenkamer (2001). Zie ook VROM-raad (1999).

¹⁵ Voor woningen tot de maximum huurgrens uit de Huursubsidiewet stelt het woningwaarderingssysteem overigens wel grenzen aan de mogelijkheden om woningen duur te prijzen.

Vanuit het perspectief van budgettaire beheersbaarheid wordt de stimulans op consumptie van woonkwaliteit overigens afgeremd met behulp van woonruimteverdelingsregels en passendheidstoetsen.¹⁶ Ook de prestatienormering, die uitwerking geeft aan de medeverantwoordelijkheid van verhuurders en gemeenten voor het adequaat huisvesten van de doelgroep en daarmee voor de beheersing van de subsidie-uitgaven, draagt hieraan bij. Nadeel hiervan is wel dat de keuzevrijheid van de consument weer wordt ingeperkt.¹⁷

ongelijke behandeling van gelijke inkomens

Een andere kanttekening is dat de huursubsidieregeling gelijke inkomens ongelijk behandelt. Een huishouden met een bepaald inkomen in een goedkope woning ontvangt immers minder subsidie dan een ander huishouden met hetzelfde inkomen maar in een duurdere woning. Een rechtvaardiging hiervoor kan gevonden worden in regionale prijsverschillen op de woningmarkt. In de ene regio kan het prijsniveau aanzienlijk hoger liggen dan in een andere regio. Huishoudens worden hiervoor dankzij de huursubsidie gecompenseerd. Binnen regio's zouden de verschillen gerechtvaardigd kunnen worden vanuit de wens om (duurdere) nieuwbouw voor huishoudens met lagere inkomens toegankelijk te maken.

bijdrage aan de armoedevalproblematiek

De huursubsidie draagt bij aan de marginale druk en armoedevalproblematiek: een stijging in het belastbaar inkomen leidt maar in beperkte mate tot een stijging in het besteedbaar inkomen, doordat de inkomensstijging deels teniet wordt gedaan door een daling van inkomensafhankelijke subsidies¹⁸. Vooral als de aanvaarding van werk hierdoor minder aantrekkelijk wordt, is dit een belangrijk probleem. Om deze reden zijn verschillende inkomensafhankelijke regelingen tegen het licht gehouden. In de huursubsidieregeling heeft dat er toe geleid dat bepaalde toeslagen die midden jaren negentig in het kader van het armoedebeleid aan de regeling waren toegevoegd, zoals de koopkrachttoeslag, worden geschrapt en fiscaal worden gecompenseerd. De bijdrage van de regeling aan de armoedevalproblematiek wordt daarmee verminderd. De problematiek blijft echter een onontkoombaar neveneffect van elke inkomensafhankelijke subsidieregeling.

¹⁶ Op grond van de Huisvestingswet hebben gemeenten de mogelijkheid een verordening op te stellen voor de toewijzing middels een vergunningstelsel van woonruimte tot de maximale huurgrens met het oog op een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van schaarse woonruimte. Circa veertig procent van de gemeenten heeft zo'n verordening opgesteld. Vergunningen worden verleend als een woning passend is, dat wil zeggen dat aard, grootte of prijs bij het huishouden passen. Het gaat meestal vooral om financiële passendheid, de verhouding tussen inkomen en huurprijs. Vaak wordt de aftoppingsgrens uit de Huursubsidiewet overgenomen als grens waarboven aan huishoudens met lage inkomens geen woonruimte wordt toegewezen (en vice versa). Ongeacht of de gemeente een huisvestingsverordening heeft opgesteld dient elke huursubsidie-aanvraag door de gemeente van een passendheidsadvies te worden voorzien. Daarbij geeft de gemeente advies aan VROM over de toekenning van huursubsidie. Ook hierbij wordt gekeken naar het inkomen in relatie tot de hoogte van de huur en naar het aantal personen in relatie tot het aantal kamers. Wanneer de gemeente een negatief advies meegeeft bij de aanvraag aan het ministerie van VROM, dan volgt het ministerie dit advies vrijwel altijd op en zal dus geen huursubsidie toekennen.

¹⁷ De prestatienormering ontmoedigt dat woningen boven de aftoppingsgrens worden toegewezen aan huishoudens die (dan) in aanmerking zouden komen voor huursubsidie (de zogenaamde 'verhuisnorm'). De prestatienormering kent ook nog een zogenaamde 'uitgavennorm' waarmee ontmoedigd wordt dat de huren sterk verhoogd worden, met stijgende huursubsidie-uitgaven als gevolg.

¹⁸ Marginale druk wordt gedefinieerd als het verschil tussen een verhoging van het bruto inkomen en de bijbehorende verandering in het netto inkomen, uitgedrukt als percentage van de bruto inkomensverandering. Zie over marginale druk en armoedeval bijvoorbeeld het rapport van de Commissie Derksen (Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, 1997) en het rapport van de commissie Gradus (Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, 2000).

beperkte keuzevrijheid

Dankzij de huursubsidie worden de bestedingsmogelijkheden voor wonen verruimd voor huishoudens met lage inkomens. Naarmate men duurder gaat wonen neemt de huursubsidie en daarmee het budget van het huishouden immers toe, overigens na aftrek van de kwaliteitskorting. Dit extra budget is echter wel volledig gekoppeld aan wonen. De mogelijkheid het budget voor wonen te verruimen is bovendien niet ongelimiteerd. In de eerste plaats beperkt de keuze zich tot een bepaald prijsbereik. Zo kunnen huishoudens die een woning boven de maximale huurgrens van €541,36 (f1193,-, tijdvak 2001/2002) willen betrekken geen aanspraak maken op huursubsidie. En ook boven de aftoppingsgrens is de keuzevrijheid beperkt, vooral als gevolg van de toepassing van de genoemde passendheidstoetsen (zie boven). Voor jongeren tot 23 jaar is de keuze verder beperkt. Zij kunnen voor woningen boven de kwaliteitskortingsgrens al geen aanspraak meer maken op huursubsidie.

In de tweede plaats heeft de subsidie alleen betrekking op de huursector. Als gevolg hiervan is het voor lagere inkomens relatief onaantrekkelijk om naar een koopwoning over te stappen. Sinds 1 januari 2001 wordt aan deze beperking van de keuzevrijheid tegemoet gekomen dankzij het van kracht worden van de Wet Bevordering Eigenwoningbezit (BEW), die onder bepaalde voorwaarden subsidie voor koopwoningen mogelijk maakt.

Wet Bevordering Eigenwoningbezit

Het recht op koopsubsidie hangt af van inkomen, vermogen en hypotheek en wordt eens per drie jaar vastgesteld¹⁹. De maandelijkse bijdrage van maximaal €152,47 (f336,-) - die vermeerderd kan worden met een bijdrage voor overdrachtsbelasting van maximaal circa €22,69 (f50,-) - wordt gedurende een periode van maximaal 15 jaar verstrekt. Een ander belangrijk kenmerk van de BEW is dat de subsidieaanspraak uitsluitend geldt voor het eerste gekochte huis.

Een eerste rapportage van de werking van de wet wordt in de eerste helft van 2002 verwacht. Hoewel het dus nog te vroeg is om een oordeel te vellen over de mate waarin de koopsubsidie de keuzevrijheid van huishoudens met lage inkomens effectief verruimt, is de introductie van de koopsubsidie een belangrijke stap in het verbeteren van de keuzevrijheid van huishoudens met lage inkomens. Niettemin verstoort ook de koopsubsidie, net als elke prijssubsidiërende regeling, de verhouding tussen prijs en kwaliteit als gevolg van de koppeling aan de feitelijke prijs van de woning. Daarnaast blijft sprake van twee sterk verschillende regelingen. De koopsubsidie is bovendien een tamelijk complexe regeling. Er is voor huishoudens met lage inkomens dan ook geen sprake van één eenduidige regeling die een laagdrempelige keuze tussen huur en koop mogelijk maakt.

¹⁹ De inkomensgrenzen voor het lopende subsidietijdvak (2001/2002) zijn gelijk aan die van de huursubsidie en bedragen voor éénpersoonshuishoudens onder de 65 jaar €16948,69 (f37.350,-); éénpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder €15.042,81 (f33.150,-); meerpersoonshuishoudens onder de 65 jaar €22.711,70 (f50.050,-); meerpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder, €19.625,99 (f43.250,-). Daarnaast is er sprake van minimuminkomensijkpunten. De grenzen daarvoor zijn voor éénpersoonshuishoudens onder de 65 jaar €11.072,24 (f24.400,-); éénpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder €11.117,62 (f24.500,-); meerpersoonshuishoudens onder de 65 jaar €14.044,50 (f30.950,-); meerpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder, €13.931,05 (f30700,-). De vermogensgrenzen voor het lopende subsidietijdvak zijn eveneens conform die van de huursubsidie: éénpersoonshuishoudens onder de 65 jaar, €18.378,10 (f40.500); éénpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder €31.424,28 (f69.250,-); meerpersoonshuishoudens onder de 65 jaar €27.090,68 (f59.700,-); meerpersoonshuishoudens van 65 jaar en ouder €43.517,52 (f95.900,-).

Objectsubsidies en fiscale behandeling

De huursubsidie en koopsubsidie zijn niet de enige financieringsinstrumenten op het terrein van de volkshuisvesting. Ook objectsubsidies en fiscale instrumenten worden ingezet om aan de doelstelling op het terrein van de volkshuisvesting tegemoet te komen.

Hoewel objectsubsidies van rijkswege, zoals ook in hoofdstuk 1 geschetst, vrijwel geheel zijn verdwenen is de financiering van de volkshuisvesting niet volledig vraaggestuurd. Want hoewel de directe betrokkenheid van het Rijk in de jaren negentig is afgebouwd, dragen gemeenten en corporaties nog wel steeds bij aan de betaalbaarheid van het wonen. Gemeenten verkopen de grond waarop corporaties hun woningen bouwen vrijwel altijd tegen een prijs beneden marktwaarde aan corporaties. Corporaties dragen op twee manieren bij aan de betaalbaarheid van het wonen.

Het vermogen waarover corporaties beschikken wordt beschouwd als maatschappelijk vermogen. Het kon immers vooral ontstaan door de subsidies die jarenlang van rijkswege werden verstrekt. Van corporaties wordt verwacht dat zij dit vermogen mede inzetten voor het realiseren van betaalbare woningen. Bij de financiering van nieuwbouw in de sociale sector kan een corporatie een deel van de investering dankzij zijn opgebouwde vermogen onrendabel financieren. Dat wil zeggen dat de kosten van de woning niet volledig in de huurprijs tot uitdrukking komen.

Naast deze zogenaamde onrendabele toppen in de financiering van nieuwbouw, dragen corporaties ook bij aan het betaalbaar houden van bestaande woningen door de huurverhoging beperkt te houden. De overheid geeft hier – overigens ook voor private verhuurders - in de vorm van het huurbeleid overigens ook duidelijke kaders (zoals de maximale huurverhoging) voor. Van corporaties wordt verwacht dat zij ruim binnen die kaders blijven en dat is in de praktijk ook het geval. Zo leggen corporaties zelden de maximaal toegestane huurverhoging op en is de huurprijs van hun woningen vaak substantieel lager dan op grond van het woningwaarderingssysteem of op grond van de marktwaarde van vergelijkbare koopwoningen verwacht mag worden. In feite wordt op die manier impliciet subsidie verstrekt. Het verschil tussen de huur die op grond van de marktsituatie gevraagd zou kunnen worden en de feitelijk gevraagde huur komt immers neer op derving van huurinkomsten.

In de koopsector is met name de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning via de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait van belang. Het door belastingplichtigen opgevoerde bedrag van de hypotheekrenteaftrek zal naar het zich laat aanzien in 2001 naar schatting circa 17,24 miljard euro (38 miljard gulden) bedragen. Bij een gemiddeld marginaal tarief voor de inkomstenbelasting van 42 procent komt dit overeen met naar schatting circa 7,26 miljard euro (16 miljard gulden) belasting- en premiederving. Tegenover de hypotheekrenteaftrek staat het eigenwoningforfait met een budgettaire opbrengt van naar schatting 1,72 miljard euro (3,8 miljard gulden) in 2001. Rekening houdend met de overige aftrekposten die betrekking hebben op de eigen woning zal er in dat jaar naar verwachting sprake zijn van een budgettaire derving in de inkomstenbelasting van bijna 5,45 miljard euro (12 miljard gulden).

2.3 Mensen met beperkingen en de Huursubsidiewet

ruimere mogelijkheden voor huursubsidie

In de Huursubsidiewet wordt op een aantal manieren aandacht geschonken aan mensen die tot de doelgroep van het 'wonen en zorg'-beleid behoren. Allereerst kent de Huursubsidiewet afzonderlijke normhuren, inkomens- en vermogensgrenzen voor ouderen vanaf 65 jaar.

Deze aparte bepalingen zijn overigens niet bedoeld om tegemoet te komen aan een mogelijke vraag naar woningen die geschikt zijn voor mensen met beperkingen. De gunstiger normhuurtableten hebben tot doel ouderen met AOW, aangevuld met een beperkt pensioen, toch voor de maximale huursubsidie in aanmerking te laten komen. De (lagere) inkomensgrenzen vloeien voort uit de verschillende opbouw van het belastbaar inkomen van ouderen. En de (hogere) vermogensgrenzen zijn bedoeld om te voorkomen dat eventueel opgebouwde aanvullende pensioenvoorzieningen worden aangetast.

Voor ouderen wordt het deel van de rekenhuur boven de aftoppingsgrens tot aan de maximumhuurgrens voor vijftig procent gesubsidieerd. Dit is een maatregel die wél mede verband houdt met een mogelijke behoefte aan woningen die geschikt zijn voor mensen met beperkingen. Zo blijven ouderenwoningen, ook als die wat duurder zijn, toch betaalbaar voor ouderen. De meerkosten van deze maatregel bedragen ongeveer 2,72 miljoen euro (ongeveer zes miljoen gulden) op jaarbasis²⁰.

De Huursubsidiewet kent ook een aantal afzonderlijke bepalingen voor lichamelijke gehandicapten. Zo mag een huurder in of rond wiens woning aanpassingen zijn aangebracht in verband met een handicap van die huurder of een medebewoner de maximale huurgrens overschrijden zonder zijn recht op subsidie te verliezen. Daarnaast geldt ook voor lichamelijke gehandicapten boven de aftoppingsgrens een subsidie van vijftig procent, als zij tenminste in een huis wonen waarin of waar omheen aanpassingen zijn aangebracht die noodzakelijk zijn in verband met hun handicap.

Tot slot is er nog een aantal 'overige maatregelen' binnen de Huursubsidiewet die (mede) ten gunste komen van mensen met beperkingen. Eén maatregel heeft betrekking op het subsidiëren van de huur van onzelfstandige woonruimten in bijvoorbeeld projecten ten behoeve van begeleid wonen voor verstandelijk gehandicapten of groepswonen door ouderen. Een andere maatregel betreft de bijtelling bij de te subsidiëren huurprijs van ten hoogste 11,34 euro (25 gulden) per post van een gelimiteerd aantal servicekosten, die met name van toepassing zijn op woonzorgcomplexen.

niet specifiek toegesneden...

Een nadeel van de bepalingen voor ouderen is dat ze niet specifiek zijn toegesneden op het hebben van beperkingen, terwijl ze voor mensen mét beperkingen ónder de 65 juist wel van belang kunnen zijn. Gezonde 65-plussers die niet zijn aangewezen op relatief dure huisvesting in bijvoorbeeld woonzorgcomplexen kunnen nu subsidie ontvangen boven de aftoppingsgrens. Lichamelijke gehandicapten beneden de 65 jaar die op dergelijke woonruimte zijn aangewezen, ontvangen deze subsidie daarentegen alleen als speciale aanpassingen aan deze woning zijn verricht. Zij krijgen dus niet automatisch een subsidie die hen in staat stelt een woning te betrekken die duurder is dan een reguliere woning omdat hij is ingericht voor mensen met beperkingen.

... en mogelijk ontoereikend

Het is bovendien de vraag of de speciale maatregelen in de huursubsidie voldoende toereikend zijn. Want hoewel de specifieke bepalingen in de huursubsidie de keuzevrijheid vergroten en relatief dure maar ook beter aangepaste woningen financieel beter bereikbaar maken, bestaat er twijfel of dit wel in voldoende mate gebeurt. De kwaliteitskorting is ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Huursubsidiewet aanmerkelijk afgezwakt. Niettemin zullen ouderen en lichamelijke gehandicapten, voor zover zij zijn

²⁰ Het gaat hier om de meerkosten als gevolg van extra subsidie voor meerpersoonshuishoudens. Voor alleenstaanden geldt deze regeling namelijk generiek, dat wil zeggen ongeacht leeftijd of handicaps. Circa 14.200 meerpersoonshuishoudens met een hoofdbewoner van 65 jaar en ouder wonen in een woning boven de aftoppingsgrens. Uit het huursubsidiebestand van het Ministerie van VROM blijkt dat de kosten voor het voor vijftig procent subsidiëren van het gedeelte van hun huur boven de aftoppingsgrens ongeveer 227 duizend euro (ongeveer een half miljoen gulden) per maand bedragen. Dit komt neer op een gemiddelde extra bijdrage van 17,24 euro (38 gulden) per huishouden per maand.

aangewezen op woningen boven de kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrens, toch worden geconfronteerd met een relatief hoge eigen bijdrage.

Vanuit het oogpunt van betaalbaarheid berekenen corporaties overigens niet altijd alle meerkosten verbonden aan het wonen in geschikte woonruimte in de huurprijs door, maar gebruiken zij hun maatschappelijk gebonden vermogen om de onrendabele toppen te financieren. Maar zodra de mogelijkheden van aanbieders om dergelijke impliciete subsidies te verlenen uitgeput raken, dreigt het aanbod te stagneren (zie tekstkader).

Financiering van geschikte woonruimte

Er zijn signalen dat de financiering van de meerkosten van geschikte woonruimte boven de normale bouwkosten in toenemende mate problematisch is, onder meer als gevolg van stijgende grondprijzen en hogere bouwrijzen in het algemeen. Dit geldt vooral voor de meerkosten bij de woonvoorzieningen waar het in principe mogelijk is 24-uurs zorg te ontvangen. Ruwe schattingen geven aan dat deze meerkosten voor dit type woning zouden kunnen oplopen tot zo'n 14.000 euro (zo'n 30.000 gulden) per woning. Het gaat hier dan om de kosten van complexgewijze voorzieningen als zorgruimten, gemeenschappelijke ruimten, bredere gangen, automatische deuren, grote (brancard)liften, atriums/binnentuinen en alarmering. Daarnaast zijn er de meerkosten van de woningen zelf: maatregelen die de levensloopbestendigheid vergroten, domoticavoorzieningen, en dergelijke. Ook deze kunnen oplopen tot enkele duizenden euro's per woning.

Corporaties geven aan dat zij voor de doelgroep van mensen met beperkingen de huren van dergelijke woonruimte zo veel mogelijk beneden de aftoppingsgrens willen realiseren. Sommige stellen dat, terwijl zij in het verleden de financiering hiervoor nog net rond konden krijgen, zij tegenwoordig tegen de grenzen van hun draagkracht aan dreigen te lopen.²¹ Want behalve de reguliere volkshuisvestelijke objectsubsidies zijn ook alternatieve financieringsbronnen nu opgedroogd. Zo bood tot enkele jaren geleden de Wet op de Bejaardenoorden (WBO) nog soelaas voor corporaties. De WBO, die na een overgangperiode (Overgangswet) per 1 januari 2001 is opgegaan in de AWBZ, regelde de financiering van de zogenaamde bejaardenoorden. Binnen de WBO was ruimte om ook zorggerelateerde voorzieningen bij zelfstandige wooncomplexen te realiseren. Sinds het intrekken van deze wet bestaat deze mogelijkheid niet meer. Behalve van de WBO konden corporaties nog gebruik maken van stimuleringsregelingen zoals het liftenprogramma en het zogenaamde opplusprogramma, maar ook deze regelingen zijn beëindigd.

Zie hierover verder onder andere Fahrenhort & Reuchlin (2001), waarin wordt ingegaan op genoemde problematiek. Uit deze quick scan blijkt overigens dat op dit moment nog onduidelijk is of de bestaande onrendabele toppen partijen inderdaad belemmeren om voldoende aanbod van wonen met zorg te realiseren.

2.4 Wet voorzieningen gehandicapten

De Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), een kaderwet die van kracht is sinds 1 april 1994, heeft als doel gehandicapten²² zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen binnen een budgettair beheersbaar kader. Om dit doel te bereiken hebben gemeenten de zorgplicht gekregen voor het verlenen van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen aan in de gemeente woonachtige gehandicapten. De woonvoorzieningen vallen grofweg onder te verdelen in een drietal categorieën, namelijk woningaanpassingen, roerende woonvoorzieningen en verhuizing en inrichting.

²¹ Zie Innovatieprogramma Wonen en Zorg (2001). Zie ook Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (1999).

²² Onder een gehandicapte wordt in de Wvg (artikel 1) verstaan 'een persoon die ten gevolge van ziekte of gebrek aantoonbare beperkingen ondervindt op het gebied van het wonen of van het zich binnen of buiten de woning verplaatsen'.

Bijna driekwart van de Wvg-gebruikers bestaat uit mensen ouder dan 65. In totaal maakten in 1999 ruim 576 duizend mensen gebruik van de regeling. De regeling kostte gemeenten in dat jaar bijna 2 miljard gulden²³. Specifiek wat betreft woonvoorzieningen is bijna een derde van de gebruikers ouder dan 65. Het gebruik van woonvoorzieningen is sinds 1995 meer dan verdubbeld, en gestegen van zo'n 52 duizend toegekende voorzieningen naar iets meer dan 118 duizend voorzieningen in 1999. Het merendeel van de voorzieningen betreft woningaanpassingen (ruim 64.000). Het aantal roerende woonvoorzieningen bedraagt ruim 19 duizend, terwijl het aantal verhuiskostenvergoedingen bijna 17 duizend bedraagt²⁴. De woonvoorzieningen kosten gemeenten in 1999 ruim 178 miljoen euro (ruim 392 miljoen gulden), exclusief uitvoeringskosten²⁵.

zorgplicht

De essentie van de zorgplicht is dat gemeenten gehouden zijn een adequate oplossing te treffen voor de problemen van de doelgroep op de terreinen wonen, vervoer en het verplaatsen in of rond de woning. De gemeenten hebben bij het invulling geven aan die zorgplicht een grote mate van beleidsvrijheid, maar moeten er wel voor zorgen dat de voorzieningen die zij bieden doelmatig, doeltreffend en cliëntgericht worden verleend. Gemeenten bepalen zelf de aard van de voorzieningen en tot op zekere hoogte ook de voorwaarden waartegen zij worden aangeboden. Het is uiteindelijk aan de rechter om in individuele gevallen te beoordelen of de toegekende voorzieningen inderdaad adequaat zijn.

doeltreffend maar niet altijd maatwerk

Ook binnen de Wvg bestaat een aantal knelpunten. Hoewel uit opeenvolgende evaluaties blijkt dat de Wvg over het algemeen beschouwd kan worden als een tamelijk doeltreffende en doelmatige regeling, zijn er ook verbeterpunten²⁶. Een aandachtspunt is het vergroten van de mate van vraagsturing en maatwerk. Momenteel is de keuzevrijheid van Wvg-ontvangers nog beperkt, en is er vrijwel overal nog sprake van een van overheidswege bepaald aanbod. Een ander aandachtspunt heeft betrekking op de transparantie in de uitvoering. Gewenste verbeteringen in de Wvg richten zich vooral op de informatievoorziening over de Wvg in het algemeen en over het traject van aanvraag tot verstrekking in het bijzonder. Daarnaast wensen sommigen verbetering van de doorlooptijd. Tot slot is de afstemming tussen de Wvg en aanpalende terreinen een continu aandachtspunt. Een integrale benadering, waarbij ook aanvragen voor andere dan Wvg-voorzieningen via het Wvg-loket afgehandeld worden, is niet op grote schaal tot stand gekomen. Dit blijkt ook uit het recente IBO-onderzoek naar de Wvg, waarin wordt geconcludeerd dat er nog steeds een grijs gebied blijkt te bestaan tussen welzijn en zorg²⁷. Op dit grensgebied is het onduidelijk op grond van welke regeling aanspraak gemaakt kan worden op welke voorziening. Verschillende voorzieningen overlappen elkaar en beïnvloeden elkaar wederzijds, waardoor niet goed op de vraag kan worden ingespeeld²⁸.

²³ Zie Ipso Facto/SGBO (2001), p.24.

²⁴ Daarnaast vallen ongeveer 14 duizend voorzieningen onder de categorie 'overige voorzieningen'. Zie Van Dugteren (2001, p.103).

²⁵ Ipso Facto/SGBO (2001, p.67).

²⁶ Idem.

²⁷ Zie Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2000).

²⁸ Zie over dit grensvlak ook de RVZ (1997, p.17).

naar meer vraagsturing en afstemming?

Het kabinet heeft naar aanleiding van het IBO naar de Wvg en met inachtneming van de resultaten van de derde evaluatie van de Wvg besloten om nader te bekijken welke mogelijkheden er zijn voor een gecoördineerde beleidsontwikkeling op het terrein van zorg en dienstverlening. Er zijn met de VNG afspraken gemaakt over de verbetering van de kwaliteit van de Wvg-uitvoering. Op korte termijn zal op landelijk niveau nader onderzocht worden of en hoe gemeenten in de Wvg tot meer vraagsturing kunnen komen. Daartoe zullen de juridische, financiële en procedurele consequenties van vraagsturing in beeld worden gebracht.

Daarnaast vindt er thans een verkenning plaats naar de toekomst van de Wvg als een dienstverleningsstelsel. Hierbij wordt uitgebreid stilgestaan bij het vraagstuk van de persoonsgebonden bekostiging. De suggestie voor het dienstverleningsstelsel is afkomstig van de IBO-werkgroep Wvg. In het dienstverleningsstelsel zouden op termijn welzijnsgerelateerde voorzieningen uit de AWBZ²⁹ en de regeling hulpmiddelen van de Ziekenfondswet overgeheveld kunnen worden naar gemeenten en, samen met onderdelen van de welzijnswet en sociaal-pedagogische diensten, kunnen worden geïntegreerd in de Wvg. Doelstelling van het dienstverleningsstelsel is om te bevorderen dat ouderen en gehandicapten (langer) zelfstandig kunnen blijven wonen. Op rijksniveau zou VWS voor dit stelsel verantwoordelijk moeten worden. De gemeenten krijgen in dit stelsel de zorgplicht voor mensen met beperkingen die zelfstandig wonen, exclusief de gespecialiseerde medische hulp.

2.5 Financieringsinstrumenten voor zorg en welzijn

de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de AWBZ, is een in 1968 ingevoerde volksverzekering bedoeld om de financiële risico's van langdurige, (bijna) onverzekerbare zorg te dekken. De meeste AWBZ-zorg betreft intramurale zorg in verzorgings- en verpleeghuizen en in instellingen voor gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg, maar ook zelfstandig wonenden kunnen er voor in aanmerking komen. Het gaat dan vooral om verpleging, verzorging en huishoudelijke hulp via de thuiszorg. AWBZ-zorg wordt in natura verstrekt, maar enige jaren geleden zijn naast deze verzekerde zorg in natura subsidieregelingen voor persoonsgebonden budgetten geïntroduceerd. De persoonsgebonden budgetten in de zorg zijn bedoeld voor mensen met beperkingen die zelfstandig of in groepsvorm wonen. Voor mensen die intramuraal verblijven dekt de AWBZ zowel de daadwerkelijke zorgkosten als ook de kosten van verblijf (het wonen), voeding en hoteldiensten. In veel gevallen wordt overigens wel een eigen bijdrage gevraagd.

Het totale budgettaire beslag van de AWBZ beliep in 2000 13 miljard euro (28,6 miljard gulden). De eigen betalingen bedroegen ruim 1,6 miljard euro (3,4 miljard gulden). Aan extramurale zorg voor verpleging en verzorging aan zelfstandig wonenden werd in 2000 1,7 miljard euro (3,8 miljard gulden) uitgegeven³⁰. Het budget voor pgb's bedroeg ongeveer 161

²⁹ Gedacht wordt aan thuiszorg niet bestaande uit lichaamsgebonden en medische verzorging.

³⁰ Zie Ministerie van VWS (2000a, p.195).

miljoen euro (ongeveer 355 miljoen gulden) voor ruim 22.000 budgethouders.³¹ Gemiddeld werd voor een pgb Verpleging en Verzorging 499 euro (1100 gulden) per maand toegekend. Voor verstandelijk gehandicapten bedroeg het pgb gemiddeld 983 euro (2166 gulden) per maand. De daadwerkelijk toegekende bedragen verschillen per persoon en hangen af van de zorgzwaarte. Het maximum kan daarbij oplopen tot meer dan vijftig duizend euro per jaar³².

voorwaarden en werking

Aanspraken op ABWZ-vergoedingen ontstaan na indicatie door regionale, onder gemeentelijke verantwoordelijkheid vallende indicatie organen (RIO's). Geïndiceerde verzekerden wenden zich in het geval van zorg in natura tot toegelaten aanbieders. Deze aanbieders zijn gecontracteerd door het zorgkantoor dat feitelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van de AWBZ. De persoonsgebonden budgetten zijn een geldsom die door het zorgkantoor aan een budgethouder ter beschikking gesteld kan worden voor een door het RIO bepaalde zorgbehoefte. Degene die het budget ontvangt kan het bedrag naar eigen inzicht aan zorg besteden en hoeft zich niet te beperken tot toegelaten aanbieders. Men kan de hulpverlener kiezen – een particulier bureau, de reguliere thuiszorginstelling of een informele zorgverlener – evenals de hoeveelheid en de inhoud van de hulp en de tijdstippen waarop de hulp wordt geboden. De budgethouder heeft de verantwoordelijkheid voor de financiële afhandeling van de ingekochte zorg. Op de pgb's bestaat geen aanspraak. Het betreft een subsidieregeling zonder open einde.

matige zorg, niet altijd op maat

De sturing van de AWBZ wordt gekenmerkt door een grote mate van aanbodregulering. Op nationaal niveau wordt bepaald wat het budget is, wie de zorg mag verlenen, en wat de prijs van de zorg is. Deze sterke overheidssturing is ingegeven vanwege de noodzaak van een stringente kostenbeheersing en heeft bijgedragen aan een goede kwaliteit en spreiding van het aanbod. Daar staan echter wel enkele nadelen tegenover. Juist voor zorg aan mensen met beperkingen die zelfstandig (willen) wonen kent de AWBZ-zorg in zijn huidige vorm zijn grenzen. De wet is nog vooral gericht op intramuraal verblijf en voorziet intramuraal in meer voorzieningen dan waarvoor men als zelfstandig wonende in aanmerking komt. Zelfstandig wonen met zorg wordt dus in zekere zin ontmoedigd. Daarnaast heeft de ontvanger van zorg weinig zeggenschap over het moment waarop hulp gegeven wordt, de persoon van de hulpverlener en over de concrete taken die deze uitvoert. Tot slot kan, in overeenstemming met de genoemde knelpunten op het terrein van de Wvg, worden geconcludeerd dat het voor individuen vaak niet mogelijk is om de verschillende stelsels zodanig te combineren dat ze zorg op maat krijgen, dat wil zeggen, in een passende combinatie met wonen en welzijnsvoorzieningen. Evenmin kunnen zij in geval van substitueerbare voorzieningen steeds hun eigen voorkeur doen gelden.³³ Dit heeft ertoe geleid dat degenen die het zich kunnen permitteren veelal geen beroep doen op de AWBZ-zorg. Hierdoor komt het draagvlak voor het karakter van volksverzekering in gevaar³⁴.

³¹ Waarvan 104 miljoen euro (230 miljoen gulden) voor verpleging en verzorging en 57 miljoen euro (125 miljoen gulden) voor verstandelijk gehandicapten. Cijfers per november 2000, zie Ministerie van VWS (2000b, 2001a).

³² Ministerie van VWS (2001a).

³³ Maar liefst een half miljoen ouderen en/of gehandicapten blijkt bij verschillende loketten langs te moeten omdat zij gebruik maken van verschillende voorzieningen. Zie Ministerie van VROM (2000a, p.153).

³⁴ Zie voor een bespreking van de AWBZ o.a. Timmermans (2000).

ontvoogding en scheiding van wonen en zorg

In het licht van de geconstateerde knelpunten en van de ook in hoofdstuk 1 gesignaleerde maatschappelijke ontwikkelingen wordt door het kabinet gewerkt aan een ombouw van het tot nu toe tamelijk inflexibele aanbodarrangement tot een vraaggefinancierde regeling waarin de wensen van de consument voorop staan. Een eerste stap is reeds gezet met de introductie van de genoemde persoonsgebonden budgetten. Nu is een verdergaande introductie aan de orde. In 2000 is in het MDW-onderzoek *De ontvoogding van de AWBZ* het perspectief geschetst van een omslag naar volledige vraagsturing in de AWBZ. De voorstellen van de MDW-commissie zijn in beginsel door het kabinet omarmd. Zo heeft het kabinet in juni 2001 in een brief aan de Tweede Kamer het officiële startschot gegeven voor een AWBZ-breed pgb, en wordt nu gewerkt aan functionele zorgaanspraken. Door de overgang van de verzorgingshuizen naar de AWBZ per 1 januari 2001 en de flexibilisering van de aanspraken in de AWBZ zullen er naar verwachting meer mogelijkheden ontstaan om tot zorg op maat te komen. Daarnaast wil het kabinet wonen en zorg geleidelijk aan scheiden.³⁵

weinig bekend over welzijnsvoorzieningen

Voor mensen met beperkingen die zelfstandig wonen kunnen welzijnsvoorzieningen van groot belang zijn. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om ouderenadviseurs, maaltijdvoorzieningen, buurtwerk, klussendiensten en activiteiten gericht op bevordering van de zelfstandigheid, zelfredzaamheid en participatie. De overheid draagt via het welzijnsbeleid in belangrijke mate bij aan de toegankelijkheid van dit soort voorzieningen. Veelal gaat het daarbij om verstrekking in natura. De subsidiëring er van vloeit voort uit de Welzijnswet uit 1994, waarvan de doelstellingen overigens veel breder zijn dan het ondersteunen van de doelgroep wonen en zorg waarop dit IBO-onderzoek betrekking heeft.³⁶ De financiering van dit beleid loopt, evenals bij de Wvg, via het gemeentefonds. Een belangrijk verschil tussen de voorzieningen uit hoofde van de Welzijnswet en die uit de Wvg is echter dat er geen recht op welzijnsvoorzieningen bestaat.

Doordat het welzijnsbeleid grotendeels decentraal en met grote beleidsvrijheid wordt uitgevoerd, bestaat er geen landelijk beeld van de omvang van de subsidiestroom van welzijnsvoorzieningen, noch van het aantal cliënten dat er van profiteert. Cijfers over de subsidies voor de voorzieningen die juist voor de wonen en zorg doelgroep relevant zijn, zijn zo mogelijk nog moeilijker te verkrijgen. De verantwoording over het welzijnsbeleid wordt op lokaal niveau afgelegd in de gemeenteraad. In de praktijk wordt door gemeenten een groot aantal subsidies uitgekeerd, bedoeld voor een grote variëteit aan voorzieningen die passen binnen de doelstellingen van de wet. Veelal wordt voor deze voorzieningen wel een kostprijs of een eigen bijdrage gerekend.

³⁵ Het kabinet kiest daarmee de lijn die is uitgezet in het advies van de Commissie De Kam, de Commissie Second opinion scheiden van wonen en zorg (1996).

³⁶ De Welzijnswet geeft aan dat de doelstellingen van het welzijnsbeleid betrekking hebben op het vergroten van de ontplooiingsmogelijkheden van mensen, het stimuleren van hun zelfredzaamheid, het verbeteren van de positie van mensen in een achterstandssituatie en het bevorderen van het welbevinden van personen in de samenleving.

2.6 Conclusies

De overheid heeft in de loop der jaren langs verschillende kanalen financiële impulsen gegeven om haar doelstelling op het terrein van wonen, het garanderen van voldoende kwalitatief goede en betaalbare huisvesting voor een ieder die daar niet zelf in kan voorzien, te bereiken. In dit hoofdstuk is een aantal van de belangrijkste instrumenten besproken.

Momenteel is de huursubsidie in financiële zin verreweg het belangrijkste instrument op woongebied dat de rijksoverheid direct ter beschikking staat. Met behulp van het instrument worden de huurlasten van huishoudens met lage inkomens substantieel verlaagd. Vanuit een oogpunt van keuzevrijheid en marktwerking kent het instrument echter zijn beperkingen. Als gevolg van de tamelijk ruimhartige kwaliteitssubsidie ontbeert de huursubsidie een prikkel om kritisch naar prijzen te kijken. Dit betekent dat huurders geen afweging hoeven te maken tussen wonen en consumptie van andere goederen en diensten, en ook dat men prijs en kwaliteit van wonen zelf niet al te scherp tegen elkaar zal afwegen. Daarnaast draagt de huursubsidie bij aan de armoedevalproblematiek. Met de introductie van de koopsubsidie is de keuzevrijheid van huishoudens met lage inkomens verruimd. Ook in de koopsector bestaat nu voor hen een subsidiemogelijkheid. Er is echter geen sprake van één eenduidige regeling die een laagdrempelige keuze tussen huur en koop mogelijk maakt.

Voor ouderen en gehandicapten kent de huursubsidie enkele verruimende bepalingen die hen in staat stellen geschikte woonruimte te betrekken. Voor een belangrijk deel zijn deze bepalingen generiek voor ouderen en niet specifiek afhankelijk van het hebben van beperkingen. Daarnaast zijn er signalen dat de bepalingen, ook los van het bereik van de doelgroep, ontoereikend zijn om de eventuele meerkosten van geschikte woonruimte te dekken.

De meeste objectsubsidies voor wonen zijn inmiddels afgebouwd. Wel wordt door corporaties impliciet subsidie verleend doordat onrendabel wordt gebouwd en doordat huren onder de marktprijs (en onder de maximaal redelijke prijs conform het woningwaarderingstelsel) worden gehouden. Een dergelijke inspanning wordt door het rijk ook van corporaties verwacht. Vooral voor de realisatie van betaalbare woningen voor mensen met beperkingen ontstaan volgens corporaties echter problemen bij de financiering.

Het zelfstandig wonen van mensen met beperkingen wordt ook geïnstrumenteerd via de Wet voorzieningen gehandicapten, de AWBZ en de Welzijnswet. Met behulp van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen die via de Wvg worden verstrekt worden mensen met beperkingen in staat gesteld zo lang mogelijk zelfstandig te wonen. Uit evaluaties blijkt dat de wet tamelijk doeltreffend en doelmatig is. Er zijn echter ook tekortkomingen, vooral als het gaat om maatwerk voor en keuzevrijheid van consumenten. Ook de afstemming met andere regelingen voor mensen met beperkingen schiet tekort. Dezelfde knelpunten doen zich voor bij de zorg die op grond van de AWBZ wordt verstrekt aan mensen met beperkingen. Zorg aan huis is voor hen essentieel om zelfstandig te kunnen wonen. De AWBZ-zorg is echter vooral intramuraal en aanbodgeoriënteerd. Met de introductie van subsidieregelingen voor persoonsgebonden budgetten voor zorg aan huis en de beleidsinitiatieven voor de introductie van een AWBZ-breed pgb zijn belangrijke stappen gezet naar verbetering. De verstrekking en subsidiëring van welzijnsvoorzieningen, die voor mensen met beperkingen van groot belang kunnen zijn om zelfstandig te kunnen wonen, vindt plaats op grond van de Welzijnswet. Vanwege het bredere karakter van deze wet en de decentrale uitvoering er van zijn op landelijk niveau nauwelijks gegevens voorhanden om te

bepalen of sprake is van doeltreffendheid en doelmatigheid. Veelal gaat het om verstrekkingen in natura.

Dit geheel overziend, rijst de vraag of alternatieve instrumenten wellicht beter, met meer oog voor individualiteit en keuzevrijheid, aan het doel van de overheid tegemoet kunnen komen. De werkgroep heeft zich, zoals gezegd, gericht op de vraag of *persoonsgebonden budgetten* een geschikt beleidsinstrument vormen om aan de geschetste knelpunten tegemoet te komen. In de volgende hoofdstukken wordt hierop ingegaan. Hoofdstuk 3 richt zich daarbij op de voor- en nadelen van de introductie van persoonsgebonden budgetten als alternatief instrument voor de huursubsidie en koopsubsidie. Hoofdstuk 4 kijkt naar de mogelijkheden voor pgb's op het terrein van wonen met zorg.

3 Pgb's voor het huren of kopen van een woning

3.1 Inleiding

Een alternatief instrument voor de huidige huur- en koopsubsidie is een systeem van persoonsgebonden budgetten voor het huren of kopen van een woning. In dit hoofdstuk wordt eerst in algemene zin beschreven hoe zulke pgb's er uit kunnen zien en wat er mee beoogd wordt (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt ingegaan op de effecten die van de introductie van huur- of huur/koop-pgb's verwacht mogen worden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen effecten op de korte, middellange en lange termijn en wordt met name ruim aandacht aan de te verwachten inkomenseffecten besteed. Ook de effecten van pgb's op de armoedevalproblematiek komen in deze paragraaf aan de orde (paragraaf 3.3). Na de bespreking van de effecten wordt ingegaan op de marktcondities die voor het succes van pgb's van belang zijn (paragraaf 3.4). Paragraaf 3.5 is gewijd aan de afwegingen die aan de orde zijn bij enkele belangrijke vormgevingsvraagstukken, zoals de mate van binding en het compenseren van de inkomenseffecten. Tenslotte worden de conclusies over huur- en huur/koop-pgb's op een rijtje gezet (paragraaf 3.6).

3.2 Wat is een huur- of huur/koop-pgb en wat wordt er mee beoogd?

onafhankelijk van de feitelijk betaalde prijs

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven zijn persoonsgebonden budgetten subjectsubsidies die niet afhankelijk zijn van de daadwerkelijke prijs van het goed of de dienst die de ontvanger met het pgb verwerft. In tegenstelling tot huur- of koopsubsidie hangt een pgb voor het huren of kopen van een woning dus niet af van de feitelijke huurprijs of koopsom van de woning die door de ontvanger van het pgb wordt betrokken. De waarde van het pgb wordt door de overheid op een 'redelijk geachte prijs' gebaseerd. Dit redelijk geachte prijsniveau kan in algemene zin worden omschreven als het niveau dat het huren of kopen van een woning van een bepaalde kwaliteit mogelijk maakt. Voor het bepalen van dit redelijk geachte prijsniveau zijn tal van mogelijkheden en zullen een aantal keuzes moeten worden gemaakt. Het gaat er dan bijvoorbeeld om of rekening dient te worden gehouden met de omvang van het huishouden of met regionale verschillen op de woningmarkt. Over de afwegingen die daarbij aan de orde zijn, wordt in paragraaf 3.5 nader ingegaan.

inkomensafhankelijk

De hoogte van het huur- of huur/koop-pgb kan inkomensafhankelijk worden gemaakt. In dit onderzoek ligt het voor de hand een huurpgb vorm te geven als een met het inkomen oplopende redelijk geachte eigen bijdrage aan de huur, conform de normhuur in de huursubsidieregeling, maar andere modaliteiten zijn ook mogelijk. De eigen bijdrage wordt van de redelijk geachte prijs afgetrokken. Het verschil is de waarde van het pgb voor de betreffende ontvanger. Bij een bepaald inkomensniveau wordt de redelijk geachte eigen bijdrage gelijk aan de redelijk geachte prijs, zodat de waarde van het pgb op nul uitkomt³⁷. Het inkomensbereik van de pgb-regeling is dan ook een resultante van de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de redelijk geachte prijs en de redelijk geachte eigen

³⁷ Een pgb-regeling kan daarnaast, net als de huidige huur- en koopsubsidieregelingen, ook een vermogensgrens hebben en mensen met een vermogen boven die grens uitsluiten van de doelgroep.

bijdrage. In de box is aangegeven hoe de waarde van het pgb of huurvoucher in de Verenigde Staten wordt bepaald.

Vouchers in de VS

In de jaren zeventig werden in de VS experimenten gestart met vouchers. De verwachting was dat de overheidsdoelstellingen in de volkshuisvesting met vraagondersteuning beter gerealiseerd zouden kunnen worden dan met het tot dan toe bestaande aanbodgerichte beleid. Inmiddels worden de huurlasten van ruim 1,4 miljoen huishoudens met lage inkomens door middel van vouchers verlicht. Overigens gaat het om een gebudgetteerde regeling waarvoor lange wachtlijsten bestaan.

De voucherwaarde is gelijk aan de 'fair market rent' (FMR), minus 30 procent van het huishoudinkomen (Y), ofwel: Waarde = $FMR - 0,3Y$. Dit redelijk geachte huurniveau wordt per woningmarktgebied, meer dan 350 stedelijke en meer dan 2380 niet-stedelijke gebieden, bepaald. Het is in de meeste gebieden gelijk aan de huur van het 40ste percentiel van de lokale verdeling van huurniveaus van de voor het huishouden geschikte woningen die de laatste 15 maanden zijn verhuurd. Onder geschikte woningen wordt daarbij verstaan 'privaat verhuurde, fatsoenlijke, veilige en hygiënische huurwoningen van een bescheiden, niet-luxe type voorzien van de noodzakelijke gemakken'. Nieuwbouw van minder dan twee jaar oud wordt niet meegenomen in de berekening van het redelijk geachte huurniveau.

Recent is overigens in sommige gebieden met sterk stijgende huren in de afgelopen drie jaar tijdelijk het percentiel verhoogd naar het 50ste percentiel om te voorkomen dat huurders met een pgb slechts kunnen wedijveren "for a dwindling supply of affordable rental housing on the private market".

Bron: HUD (2000) & Peterson (2000).

beoogde meerwaarde in vergelijking met de bestaande subsidiesystematiek

Door invoering van de pgb-systematiek wordt de hoogte van de subsidie losgekoppeld van de feitelijke prijs. Een subsidie als de huursubsidie stelt een huishouden, in ieder geval tot aan de kwaliteitskortingsgrens, in staat om het huishoudbudget te verruimen door een duurder woning te kiezen. Dit extra budget is daarbij wel gekoppeld aan wonen. Bij een pgb-systematiek neemt het subsidiebedrag daarentegen niet toe naarmate de huur- of koopprijs toeneemt, en niet af naarmate deze afneemt. Veelal zal gelden dat het maximale subsidiebedrag dat men uit hoofde van een pgb-regeling zal ontvangen lager zal zijn dan het maximale subsidiebedrag uit hoofde van de huur- of koopsubsidie.

Daar tegenover staat dat dankzij een pgb-systematiek meer vrijheid ontstaat om te kiezen tussen consumptie van wonen enerzijds en consumptie van andere goederen en diensten anderzijds. Een huishouden heeft met een pgb de mogelijkheid consumptie van andere goederen en diensten dan wonen te vergroten door te verhuizen naar een goedkopere woning. Doordat het subsidiebedrag, anders dan bij een subsidie als de huursubsidie, niet daalt, neemt de eigen bijdrage af en het besteedbaar inkomen toe. Zo ontstaat ruimte voor consumptie van andere goederen en diensten. Duurder wonen kan ook, maar de meerprijs daarvoor dient de consument wel zelf te betalen. Deze vergroting van de keuzevrijheid zal door huishoudens in veel gevallen als welvaartswinst worden ervaren en er zal zelfs welvaartswinst kunnen optreden als het pgb lager is dan de huursubsidie. Alleen als huishoudens er geen enkele behoefte aan hebben een groter deel van het beschikbare budget inclusief subsidie te besteden aan consumptie van andere goederen en diensten dan wonen, is dat niet het geval.

Doordat woningzoekenden een keuze voor een relatief dure of juist relatief goedkope woning direct in de eigen portemonnee voelen, zal op individueel niveau een kritischer afweging worden gemaakt tussen de netto huurprijs en de gewenste woonkwaliteit. Daardoor zal, gegeven een beschikbaar budget voor wonen, de uiteindelijke woonconsumptie beter in overeenstemming zijn met de feitelijke voorkeuren van huishoudens. Bovendien zal er waar mogelijk ook scherper worden onderhandeld over het prijs/kwaliteitsniveau van de beschikbare woningen, waardoor het prijsmechanisme op de woningmarkt beter zijn werk kan doen. Subsidieontvangers zullen immers meer dan in de huidige regeling trachten een zo laag mogelijk prijs voor een gegeven woonkwaliteit te betalen, zodat voor verhuurders een prikkel ontstaat om efficiënter te opereren. Een bijkomend voordeel is dat huishoudens met een gelijk (laag) inkomen gelijk worden behandeld. Waar momenteel gelijksoortige huishoudens een verschillende subsidie ontvangen afhankelijk van hun huurniveau, ontvangen gelijksoortige huishoudens in een pgb-systematiek een gelijk bedrag.

Een pgb dat voor huren én kopen gebruikt kan worden (huur/koop-rgb) maakt het subsidie-instrument daarnaast ook eigendomsneutraal. Voor zover deze neutraliteit wenselijk wordt gevonden, betekent dit een meerwaarde in vergelijking tot de bestaande gescheiden regelingen en draagt het eveneens bij aan een betere werking van de woningmarkt³⁸. Als het wenselijk wordt gevonden om twee separate instrumenten te behouden, kan aan een apart kooprgb gedacht worden, qua systematiek gelijk aan het huurrgb maar met een andere normering. Op deze wijze zou het eigen woningbezit onder lagere inkomensgroepen kunnen worden bevorderd zonder de nadelen van de huidige huur- en koopsubsidiesystematiek. Overigens betekent de introductie van een huur/koop-rgb of een huur- en kooprgb nog geen daadwerkelijke neutraliteit tussen huur en koop. Er is als gevolg van ander bestaand instrumentarium, zoals ook aangegeven in hoofdstuk 2, nog geen sprake van een gelijke behandeling van kopen en huren. De verschillen die blijven zijn het maatschappelijk gebonden vermogen van corporaties en de fiscale behandeling van het eigen woningbezit.³⁹

het publieke doel: van 'goed wonen' naar 'goed kunnen wonen'

Verschilt de werking van een huur- of huur/koop-rgb dus van die van de bestaande regelingen, de hoofddoelstelling blijft gelijk. Net als huur- en koopsubsidie wordt met een huur- of huur/koop-rgb beoogd huishoudens met lage inkomens in staat te stellen een goede en betaalbare woning te bewonen. De overheid behoudt haar grondwettelijke zorg voor 'voldoende woonegelegenheid' en haar zorg voor het garanderen van goede en betaalbare huisvestingsmogelijkheden.

Desalniettemin kan worden gesproken van een accentverschuiving. Deze accentverschuiving kan het beste worden beschreven als een verschuiving van 'goed wonen' naar 'goed kunnen wonen'. Het rgb-instrument is in principe minder volkshuisvestelijk van karakter dan de huursubsidie en legt meer nadruk op het vergroten van keuzevrijheid dan op 'gebruiksstimulering' op basis van het zogenaamde *merit good* motief (zie hoofdstuk 1). Zoals in paragraaf 3.5 zal worden aangegeven is het van een rgb nog maar een kleine stap naar een volledig ongebonden inkomensoverdracht.

³⁸ Redenen om huur en koop toch uiteenlopend te behandelen hebben vooral te maken met het karakter van de woonlasten. Bij huren zijn de woonlasten geheel consumptief van aard, bij kopen zijn woonlasten deels consumptief, deels vermogens opbouwend en deels een reservering voor onderhoudswerkzaamheden.

³⁹ Zie over de mogelijkheden om tot een integrale woonregeling voor huren en kopen te komen Ministerie van Financiën (2001, Bijlage 3).

3.3 Verwachte effecten op de markt voor wonen

Bij het in beeld brengen van de effecten van de invoering van een pgb-regeling is onderscheid gemaakt tussen de korte, de middellange en de lange termijn. Onder korte termijn wordt hier verstaan de termijn waarop de statische inkomens- en budgettaire effecten optreden die zich, abstraherend van een eventuele overgangsregeling,⁴⁰ zouden voordoen bij een systeemwijziging van huur- of koopsubsidie naar pgb's. Onder middellange termijn wordt verstaan de termijn waarop enige gedragsveranderingen hebben kunnen optreden. Onder lange termijn wordt verstaan de termijn waarop niet langer sprake is van een overgangsproblematiek en waarbij de systeemverandering volledig is. Er is dan een nieuwe *steady state* ontstaan.

korte termijn

Uitgaande van een gelijkblijvende eigen bijdrage systematiek, kunnen de inkomenseffecten van de introductie van een pgb dat uitsluitend in de huursector kan worden ingezet in algemene zin als volgt worden omschreven.

- a) Huursubsidie-ontvangers met een huur onder het redelijk geachte huurniveau gaan er op vooruit.
- b) Ook huishoudens uit de doelgroep waarvan de redelijk geachte eigen bijdrage hoger is dan hun feitelijke huur maar lager dan de redelijk geachte huurprijs, gaan er op vooruit. Terwijl zij momenteel niet in aanmerking komen voor huursubsidie, zouden zij wel in aanmerking komen voor een pgb.
- c) Huursubsidie-ontvangers met een huur boven het redelijk geachte huurniveau gaan er op achteruit.
- d) Een deel van deze groep, namelijk huursubsidie-ontvangers met een redelijk geachte eigen bijdrage die gelijk is aan of hoger is dan de vastgestelde redelijk geachte huurprijs, verliest het recht op subsidie.
- e) Huursubsidie-ontvangers met een huur op het redelijk geachte huurniveau gaan er niet op voor- of achteruit.

De orde van grootte van deze effecten hangt vanzelfsprekend af van de keuzes inzake de normering van het pgb en het redelijk geachte prijsniveau. In opdracht van het Ministerie van VROM zijn hiervoor door het onderzoeksbureau ABF Research een aantal varianten opgesteld. Voor een reeks van pgb-varianten is vervolgens, met behulp van een op het Woningbehoefte Onderzoek (WBO 1998) gebaseerd model, geraamd hoe groot de effecten zijn op de inkomenssituatie van huishoudens met lage inkomens⁴¹. In totaal zijn 16 varianten doorgerekend, vier keer vier alternatieven voor het redelijk geachte huurprijsniveau en de redelijk geachte eigen bijdrage. Het redelijk geachte huurprijsniveau varieert daarbij tussen de 248 en 334 euro (547 en 735 gulden). Voor de redelijk geachte eigen bijdrage is uitgegaan van de huidige normhuursystematiek, een vergelijkbare normhuursystematiek maar meer dan nu oplopend met het inkomen, een vaste quote van gemiddeld 15 procent van het inkomen of een vaste quote van gemiddeld 20 procent⁴² (zie Bijlage VI voor een meer uitgebreide beschrijving).

⁴⁰ Overigens zijn de inkomenseffecten van een pgb dusdanig groot dat een overgangsregeling onontkoombaar is.

⁴¹ Hierbij is overigens geabstraheerd van de effecten van de introductie van pgb's op de kwijschelding van de gemeentelijke belastingen.

⁴² Zie voor een beschrijving van de doorgerekende varianten Poulus et al (2001, p.82).

Een cijfervoorbeeld

We gaan uit van een huishouden waarvoor op grond van het inkomen een eigen bijdrage van €175 geldt (de berekening van de eigen-bijdrage is voor huursubsidie en pgb gelijk verondersteld). De kwaliteitskorting van de huursubsidie is buiten beschouwing gelaten. Voor de pgb-regeling geldt een redelijk geacht huurniveau van €300.

De hoogte van de subsidie in de twee systemen en daarmee de inkomenseffecten van de overgang van huursubsidie naar een pgb-regeling zijn nu als volgt:

<i>Feitelijke huur</i>	<i>Huursubsidie</i>	<i>PGB</i>
€175	€0	€125
€200	€25	€125
€250	€71	€125
€300	€125	€125
€350	€175	€125
€400	€225	€125

Voor een huishouden met een wat hoger inkomen en een eigen bijdrage van €225 zijn de effecten bij hetzelfde redelijk geachte huurniveau van €300 als volgt:

<i>Feitelijke huur</i>	<i>Huursubsidie</i>	<i>PGB</i>
€175	€0	€75
€200	€0	€75
€250	€25	€75
€300	€75	€75
€350	€125	€75
€400	€175	€75

Uit de berekeningen blijkt dat de onmiddellijke en algehele verandering van subsidiesystematiek, dus zonder overgangsregeling, omvangrijke verschuivingen tot gevolg heeft. De situatie blijft ongeacht de variant voor slechts enkele duizenden huursubsidie-ontvangers gelijk. Voor zover huishoudens wonen rond de huurniveaus die in de ABF-varianten als redelijk geacht huurniveau gekozen zijn, zijn de effecten beperkt positief of beperkt negatief. De effecten worden groter naarmate huishoudens aanzienlijk goedkoper of duurder wonen dan het gekozen redelijk geachte huurniveau⁴³. Het totale aantal huishoudens dat in de verschillende onderzochte varianten voor een pgb in aanmerking komt bedraagt maximaal 1,4 miljoen. In sommige varianten blijft het aantal huishoudens vergeleken met de huursubsidieregeling echter vrijwel gelijk aan het aantal huursubsidieontvangers, dat ruim 1 miljoen bedraagt.

In tabel 3.1 zijn de aantallen huishoudens die er op voor- of achteruit gaan en de gemiddelde bedragen waarmee men er op voor- of achteruit gaat weergegeven voor een budgettair neutrale variant⁴⁴. De huishoudens die erop vooruit gaan, inclusief nieuwe ontvangers, zien

⁴³ Bovendien gaat het hier om een gemiddelde. Het effect pakt voor een substantieel aantal huishoudens negatiever uit. Zie ook het tekstkader.

⁴⁴ Het gaat hier om variant 3C van Poulus et al (2001). Zie Bijlage VI.

hun inkomen met gemiddeld 65 euro (143 gulden) per maand toenemen. De huishoudens die erop achteruit gaan, inclusief diegenen die hun subsidie volledig verliezen, verliezen gemiddeld 51 euro (112 gulden) per maand⁴⁵. Overigens dienen zowel deze aantallen als bedragen als indicatie. Het WBO is een enquêtebestand; de hoogte van het inkomen kent dientengevolge enige onnauwkeurigheid. Omdat alleen met het op het WBO gebaseerde model de nieuwe instroom kan worden bepaald, zijn alle cijfers in dit rapport op dit model gebaseerd. Voor de ramingen waar het hier om gaat is het WBO echter het beste bestand waarover beschikt kan worden.

Tabel 3.1 Aantallen subsidieontvangers en gemiddelde verandering in subsidiebedrag, onderverdeeld naar de vijf categorieën inkomenseffecten voor budgettair neutrale variant

<i>Effect</i>	<i>Aantal huishoudens</i>	<i>Bedrag per maand</i>
Huishoudens die erop vooruit gaan	566.000	€64,89 (f143)
Bestaande ontvangers	391.000	€48,10 (f106)
Nieuwe ontvangers	175.000	€102,55 (f226)
Huishoudens die erop achteruit gaan	638.000	- €50,82 (-f112)
Gedeeltelijk subsidieverlies	582.000	-€50,82 (-f112)
Volledig subsidieverlies (afvallers)	56.000	-€51,73 (-f114)
Bestaande ontvangers voor wie er niets verandert	2.000	€0,- (f0)

Bron: Poulus et al (2001).

De inkomenseffecten kunnen met een overgangsregeling worden weggenomen, maar daar staan vanzelfsprekend kosten voor de overheid tegenover. Hierop wordt in paragraaf 3.5 nader ingegaan. Zonder overgangsregeling is zonder meer sprake van forse inkomenseffecten. Ter illustratie kan weer worden verwezen naar de doorgerekende budgettair neutrale variant. Het relatieve inkomenseffect is door ABF uitgerekend voor de eerste vier inkomensdecielen. In het eerste deciel, de tien procent huishoudens met de laagste inkomens, komt het netto besteedbaar inkomen gemiddeld 19 procent lager uit. In het tweede deciel gaan huishoudens er gemiddeld 2 procent op vooruit. In het derde en vierde deciel gaan ze er gemiddeld respectievelijk 3 en 4 procent op vooruit. In het tekstkader worden de negatieve inkomenseffecten nader geïllustreerd.

In de andere varianten die door ABF zijn doorgerekend kunnen de genoemde inkomenseffecten groter of kleiner uitpakken, afhankelijk van de gekozen waarden voor het redelijk geachte huurniveau en de redelijk geachte eigen bijdrage. Hiervoor wordt verder verwezen naar het ABF-rapport.

Veel varianten hebben aanzienlijke effecten op de overheidsuitgaven. Het budgettaire beslag varieert van circa 80 procent in de goedkoopste variant tot circa 150 procent van het huidige beslag van de huursubsidie bij de duurste variant. Het beslag kan dus dalen tot circa 1,18 miljard euro (circa 2,6 miljard gulden) of stijgen tot circa 2,18 miljard euro (circa 4,8 miljard gulden) op jaarbasis. Hierbij is overigens nog geen rekening gehouden met de gevolgen voor de overheidsuitgaven van een overgangsregeling. Als gevolg van compensatie kan ook de op zichzelf budgettair neutrale variant, waarvan hierboven is uitgegaan, toch extra uitgaven met zich meebrengen (zie hiervoor verder paragraaf 3.5).

⁴⁵ Hieronder vallen naar verwachting ook mensen die zijn aangewezen op een duurdere woning bijvoorbeeld vanwege een lichamelijke handicap. Voor deze groep mensen kan de pgb-systematiek worden verfijnd met behulp van een hurenplus-*pgb*. In Hoofdstuk 4 worden de mogelijkheden voor een dergelijk *pgb* nader besproken.

Negatieve inkomenseffecten nader gespecificeerd

Uit de berekeningen van ABF komt naar voren dat een deel van de huishoudens er op vooruit zal gaan, terwijl een ander deel er juist op achteruit zal gaan. Voor zover huishoudens wonen rond de huurniveaus die in de ABF-varianten als redelijk geacht huurniveau gekozen zijn, zijn de effecten beperkt positief of beperkt negatief. Gemiddeld genomen zijn de effecten groter. In de variant die in dit rapport als referentievariant wordt gebruikt (C3), gaan 638.000 huishoudens er gemiddeld €50,82 (f 112,-) per maand op achteruit (582.000 huishoudens die een lagere subsidie krijgen en 56.000 huishoudens die geheel buiten de regeling vallen, zie tabel 3.1). Dit gemiddelde komt overeen met 6,7 procent van het netto inkomen van alleenstaande sociale minima en met ongeveer 4,9 procent van samenwonenden met een minimum inkomen en betekent dus een relatief forse inkomensdaling. Bovendien betekent het feit dat het om een gemiddelde gaat, dat het effect voor een substantieel aantal huishoudens groter uitpakt.

De negatieve inkomenseffecten van deze variant kunnen nader worden gespecificeerd door onderscheid te maken naar verschillende groepen huursubsidie-ontvangers in woningen met verschillende huurklassen. Voor de keuze van de huurklassen is rekening gehouden met de redelijk geachte huurniveaus in de door ABF doorgerekende variant: €282,89 (f 619,-) voor één- en tweepersoonshuishoudens en €331,26 (f 730,-) voor drie- en meerpersoonshuishoudens. Het totaalbeeld is dan als volgt:

Huurklasse	Aantal (x 1.000)	Bedrag	
		Euro's	Guldens
<619	54,3	-5,90	-13,00
620-650	42,8	-16,97	-36,06
651-730	137,7	-35,39	-77,68
731-750	31,9	-40,84	-90,00
751-850	224,4	-58,08	-128,00
851-950	99,4	-78,96	-174,00
>950	47,5	-93,02	-205,00
Totaal	637,9	-50,82	-112,00

Een verdere specificatie van effecten ontstaat door onderscheid te maken naar inkomensklasse, leeftijd en samenstelling van de betrokken huishoudens. Iets meer dan de helft van de groep huursubsidie-ontvangers die er op achteruit gaan behoort tot de minima. De gemiddelde bedragen waarmee zij er op achteruit gaan wijken niet veel af van het totaalbeeld. Met name onder ouderen met een minimum inkomen in de hoogste huurklasse kan het negatieve effect echter groter zijn dan het gemiddelde voor de totale groep huishoudens die er op achteruit gaat. Voor oudere alleenstaanden met een minimum inkomen met een huur hoger dan €431,09 (f 950,-) per maand loopt het effect gemiddeld op tot €120,71 (f 266,-) per maand. Dit betreft een groep van ruim 10.000 huishoudens. Een extreem voorbeeld gaat uit van de hoogst mogelijke subsidiabele huur in deze huurklasse (tijdvak 1997/1998) à €492,35 (f 1085,-) en betreft een alleenstaande oudere met een belastbaar jaarinkomen van €9869,72 (f 21.750,-, minimum) en €255,02 (f 562,-) huursubsidie per maand. Het pgb voor dit huishouden bedraagt €131,14 (f 289,-). Bij introductie van een pgb gaat dit huishouden er dus €123,88 (f 273,-) per maand op achteruit. Dit is een netto inkomensachteruitgang van 17 procent.

ABF heeft ook geprobeerd de effecten te ramen van het betrekken van de koopsector in het pgb-systeem. Het aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor een pgb stijgt dan met enkele honderdduizenden eigenaar-bewoners. De stijging is afhankelijk van de variant en bedraagt minimaal 420.000 en maximaal 620.000 huishoudens. Het budgettaire beslag stijgt ook met circa een half à 1 miljard euro (circa 1,2 à 2,2 miljard gulden). Daarbij is het vermogen dat in het eigen huis zit echter buiten beschouwing gelaten. Als dat bij de vermogensbeperking wordt meegerekend zal het aantal eigenaar-bewoners dat in aanmerking komt voor een pgb lager zijn. Op grond van het WBO is het niet mogelijk hiervan een berekening te maken.

middellange termijn

De effecten op de korte termijn zijn statische inkomenseffecten zonder rekening te houden met eventuele gedragseffecten. Abstraherend van een overgangsregeling zullen veel huishoudens op de middellange termijn hun keuzegedrag aanpassen aan de veranderende situatie en zullen aanbieders zich aanpassen aan de veranderde vraag. Op middellange termijn zijn de gevolgen van deze veranderingen te zien in een aantal verhuisbewegingen en aanpassingen in de voorraad. Hoe deze er precies uitzien valt moeilijk in te schatten en is afhankelijk van de specifieke voorkeuren van subsidieontvangers. Toch kunnen de gedragseffecten wel in algemene zin worden beschreven.

Aansluitend bij de beschrijving van de effecten op de korte termijn kunnen voor wat betreft gedragsveranderingen van huishoudens de volgende gevallen worden onderscheiden:

- 1) Een aantal huishoudens zal als gevolg van de introductie van een huurpbg willen verhuizen naar een woning met een lagere huur⁴⁶.

Huishoudens die een woning bewonen met een huur boven het redelijk geachte huurniveau gaan erop achteruit. Een aantal huishoudens zal hun subsidie geheel verliezen. In feite moeten deze huishoudens in de pbg-systematiek zelf betalen voor de hogere kwaliteit van hun woning. Het is aannemelijk dat een gedeelte van deze huishoudens niet bereid is om deze kosten te dragen en zal proberen een goedkopere huurwoning te betrekken. Maar ook een deel van de subsidieontvangers die wonen in een huurwoning met een huur onder het redelijk geachte huurniveau, en die er dus op vooruit zullen gaan, zal naar een goedkopere woning willen verhuizen. Het gaat dan om huishoudens die als gevolg van de huursubsidiesystematiek duurder wonen dan zij in geval van een vrije bestedingsmogelijkheid van de subsidie gedaan zouden hebben.

- 2) Een aantal huishoudens zal als gevolg van de introductie van een huurpbg willen verhuizen naar een woning met een hogere huur.

Huishoudens die niet in aanmerking kwamen voor de huursubsidie maar wel voor een huurpbg, gaan erop vooruit. Het is aannemelijk dat een deel van deze huishoudens de subsidie zal willen gebruiken om een duurdere huurwoning te betrekken. Daarnaast zal ook een deel van de huishoudens waarvan de keuzevrijheid vanwege de huidige woonruimteverdelingsregels en passendheidstoetsen wordt beperkt, naar een duurdere woning willen verhuizen (zie ook hoofdstuk 2 en paragraaf 3.5).

- 3) De overgang van huursubsidie naar huurpbg beïnvloedt de relatieve kosten van huren en kopen en leidt daarmee tot een overgang van bepaalde groepen huurders naar de koopwoningenmarkt (of andersom).

⁴⁶ Hier en in het onderstaande wordt er vanuit gegaan dat er sprake is van eenheid in het prijs - kwaliteitsniveau van de huurwoningen, en dat een wens naar een goedkopere woning gelijk staat aan een wens naar een woning met een lagere kwaliteit. Vanwege de doorwerking van onder andere het maatschappelijk gebonden vermogen en het huurprijsbeleid is deze eenheid op dit moment niet gerealiseerd, en duidt een verschil in prijs niet altijd op een verschil in kwaliteit. Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer (2001).

Voor bepaalde groepen huishoudens – bijvoorbeeld zij die relatief duur wonen en er in de nieuwe systematiek fors op achteruit gaan – kan de introductie van het huurpbg kopen relatief aantrekkelijk maken.

- 4) De introductie van een huurpbg heeft mogelijk gevolgen voor de toetreding op de huurwoningenmarkt doordat personen of huishoudens besluiten zelfstandig te gaan wonen.

De introductie van het huurpbg kan er voor zorgen dat het relatief aantrekkelijk wordt om 'uit huis' te gaan wonen, bij voorbeeld voor jongeren die nu nog bij hun ouders wonen. Het recht op huursubsidie voor jongeren vervalt volledig boven de relatief lage kortingsgrens die voor hen van toepassing is. Bij introductie van een pbg zijn jongeren niet gebonden aan de kortingsgrenzen en kunnen zij met behoud van subsidie ook een woning met een relatief hoge huur betrekken.

De introductie van het huurpbg kan dus leiden tot een verhuismens voor huishoudens. Dit is afhankelijk van de mate waarin de voorkeuren van de huishoudens, gegeven de nieuwe subsidiesystematiek, aansluiten bij de karakteristieken van de huidige woning. Zo kan de huurder bepaalde karakteristieken van de woning zo belangrijk vinden dat hij of zij ondanks de verandering van subsidiesystematiek niet aan verhuizen denkt. Als er wel een verhuismens is, is het nog de vraag of deze ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Op de eerste plaats is vereist dat het aanbod op de woningmarkt de ruimte biedt de wensen te realiseren. Op de tweede plaats zijn zoek- en transactiekosten, denk aan verhuiskosten, van belang. Hierop wordt in paragraaf 3.4 nader ingegaan. Op de derde plaats dient veel bestaande wet- en regelgeving in de (huur)woningenmarkt (zoals de woonruimteverdeling), die een remmend effect heeft op de mogelijkheden om te verhuizen, verruimd te worden. De afwegingen die daarbij aan de orde zijn, worden in paragraaf 3.5 besproken.

Ook gedragsverandering bij aanbieders zijn op de middellange termijn aan de orde. Zij zullen onder bepaalde voorwaarden reageren op de veranderende vraag en de woningvoorraad aanpassen, zo nodig door nieuwbouw of sloop van woningen, of door renovatie, splitsing of conversie. In paragraaf 3.4 wordt hier nader op ingegaan.

lange termijn

Op de lange termijn resteert de verbeterde werking van de woningmarkt en de winst aan keuzevrijheid voor huishoudens. Bij de huidige huursubsidiesystematiek heeft de consument weinig belang om te zoeken naar een goedkoper huis, aangezien hij de financiële voordelen hiervan nauwelijks zal plukken. Bij een pbg-systematiek is de subsidie in de meeste gevallen te vergelijken met een inkomenssuppletie die huishoudens naar eigen voorkeur kunnen besteden aan wonen of aan een ander doel. Dankzij deze vergrote keuzevrijheid zijn huishoudens met eenzelfde subsidiebedrag als de huursubsidie beter af, omdat ze hun budget meer naar eigen inzicht kunnen besteden. Voor zover het subsidiebedrag lager uitvalt dan onder de huursubsidie kan eveneens sprake zijn van meerwaarde voor consumenten, zolang deze de toegenomen keuzevrijheid meer waarderen dan het hogere huursubsidiebedrag.

effect op de armoedevalproblematiek

Zoals elke inkomensafhankelijke regeling zal ook een huur- of huur/koop-pbg bijdragen aan de armoedevalproblematiek. Of de marginale druk toe- of afneemt, hangt af van de vormgeving van het pbg. Hier is geen algemene uitspraak over te doen. Bij een budgettair

neutrale variant zoals in tabel 3.1 zal het aantal subsidieontvangers ten opzichte van de huursubsidie met ongeveer 12 procent toenemen. Doordat deze pgb-regeling meer begunstigde huishoudens heeft dan de bestaande subsidieregeling, krijgen dus meer huishoudens last van dit onbedoelde bij-effect. Als wordt uitgegaan van een gelijke inkomensafhankelijke vormgeving als die van de huursubsidie, zal bij een lager pgb-bedrag ook het bruto inkomenstraject waarover dit bedrag wordt afgebouwd korter zijn. Echter, ook bij een budgettair neutrale variant zijn er huishoudens waarvoor het pgb-bedrag hoger zal uitvallen dan de huursubsidie. Voor deze mensen zal het afbouwtraject langer, en dus ook het inkomensbereik waarover zij met de marginale druk worden geconfronteerd groter, zijn.

experimenten met huur- of huur/kooppgb's

In het licht van de onzekerheid over de effecten van introductie van pgb's kan tot slot van deze paragraaf worden opgemerkt dat het zinvol is de mogelijkheden te onderzoeken voor een experiment zoals aangekondigd in de Nota *Mensen, wensen, wonen*. Op het terrein van wonen gaat het daarbij dan vooral om het zo goed mogelijk in kaart brengen van de verwachte effecten van een verandering van huur- en koopsubsidie naar pgb's.

3.4 Marktcondities

De effecten op middellange en lange termijn en de hierboven genoemde voordelen van pgb's kunnen zich alleen voltrekken als de woningmarkt ook daadwerkelijk voldoende keuzemogelijkheden biedt. In het bijzonder is het van belang dat goedkope woningen voor huishoudens die goedkoper willen gaan wonen er ook werkelijk zijn. Als dat niet het geval is, is er aan de kant van de consument weliswaar sprake van een betere prikkelwerking ten opzichte van de huidige huursubsidie, maar kunnen huishoudens vanwege een gebrekkig aanbod toch met relatief hoge woonlasten worden geconfronteerd. Maar ook voor huishoudens die zelf wat meer kwaliteit willen en daarvoor willen betalen moet er wat te kiezen zijn. Uit woningmarktanalyses blijkt dat de woningmarkt op dit moment vanuit een landelijk perspectief gezien voldoende ruimte biedt. Op langere termijn is een en ander minder makkelijk in te schatten. De mate van concurrentie op de markt speelt daarbij een rol.

differentiatie in het aanbod van vrijgekomen woningen

Uit woningmarktstatistieken blijkt dat circa vijftien procent van de woningvoorraad jaarlijks vrijkomt voor nieuwe bewoners. Goedkope huurwoningen komen meer dan gemiddeld vrij, dure koopwoningen juist minder dan gemiddeld. In het goedkope huursegment blijkt het aanbod groter te zijn dan de vraag. In alle andere segmenten (huur en koop) is het tegenovergestelde het geval. Volgens woningmarktprognoses wordt dit beeld de komende jaren nog versterkt. Een grotere vraag naar goedkope huurwoningen kan op grond van deze analyses landelijk gezien dan ook goed worden geacomodeerd. Bovendien is in de huidige prognoses niet verdisconteerd dat aanbieders mogelijk efficiënter zullen gaan opereren als gevolg van de introductie van pgb's. De verhouding tussen vraag en aanbod verschilt overigens wel per regio. Bepaalde regio's zullen nog geruime tijd te kampen hebben met een *mismatch* tussen vraag en aanbod, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin⁴⁷.

⁴⁷ Deze alinea is ontleend aan onderzoek van het onderzoeksbureau ABF Research. Het betreft dezelfde analyses die ten grondslag liggen aan de nota *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21^{ste} eeuw*. Zie onder andere pp.55-62 van deze nota.

zoek- en transactiekosten

Zoek- en transactiekosten kunnen op de woningmarkt aanzienlijk zijn. Naast de kosten van de verhuizing zelf gaat het om de kosten van het opnieuw inrichten van de woning en de overdrachtsbelasting. Bij elkaar kan dit om duizenden euro's gaan. Als gevolg hiervan is het niet altijd opportuun om de verhuishwens in een gerealiseerde verhuizing om te zetten, ook al is er sprake van voldoende keuzemogelijkheden op de woningmarkt. Indien een huishouden er bijvoorbeeld door de introductie van een huurpbg een klein bedrag per maand op achteruit gaat, weegt dit waarschijnlijk niet op tegen de tijd, energie en kosten die gepaard gaan met een verhuizing naar een goedkopere huurwoning. In dat geval wordt de verhuishwens niet omgezet in een concrete verhuizing.

reactie van aanbieders: concurrentie

Voor het verbeteren van de werking van de woningmarkt op middellange en lange termijn middels de introductie van pgb's is de reactie van aanbieders op de markt cruciaal. Belangrijke voorwaarde hierbij is een concurrerende woningmarkt⁴⁸. Is concurrentie afwezig of onvoldoende, dan is de prikkel om op doelmatige wijze in te spelen op de voorkeuren van consumenten gering en dreigt een gebrek aan reële keuzevrijheid en/of een ondoelmatige stijging van de budgettaire lasten. De beoogde voordelen van pgb's kunnen dan niet worden gerealiseerd en, voor zover het gebrek aan concurrentie leidt tot een 'kunstmatige' krapte, zelfs in nadelen omslaan als consumenten noodgedwongen relatief duur moeten wonen. Op de woningmarkt is een groot aantal aanbieders actief. In het aanbod van goedkope en middeldure huurwoningen nemen sociale verhuurders een belangrijke plaats in. Op grond van de prestaties die van deze toegelaten instellingen worden verwacht is aan hen een aantal fiscale en financiële faciliteiten verleend. Door deze faciliteiten en ook door de nauwe relaties met gemeenten krijgen sociale verhuurders concurrentievoordelen (bij de aanbesteding van nieuwbouw) die het gelijke speelveld verstoren.⁴⁹ Door aanpassing van wet- en regelgeving kunnen de concurrentieverhoudingen verbeterd worden. Ook hierbij zijn verschillende afwegingen aan de orde waarop in de volgende paragraaf nader wordt ingegaan.

3.5 Afwegingen bij vormgevingsvragen

In de vorige paragrafen is gewezen op verschillende mogelijkheden om door variatie in vormgeving de werking van pgb's beter af te stemmen op bepaalde groepen. Ook kwam diverse malen aan de orde dat voor het goed functioneren van pgb's de marktwerking verbeterd zou moeten worden. Daarbij is steeds sprake van afwegingen, van *trade offs*. De belangrijkste *trade offs* worden in deze paragraaf besproken.

keuzevrijheid versus bestedingsbinding

Een pgb is in meer of mindere mate gebonden aan het beoogde bestedingsdoel, i.c. wonen. De afweging gaat hierbij tussen enerzijds de zekerheid van de overheid dat het verstrekte budget besteed wordt aan het beoogde doel en anderzijds de keuzevrijheid van de

⁴⁸ Zie ook MDW (2001).

⁴⁹ Zie ook MDW (2000), het MDW-rapport *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*. Overigens zijn mede onder invloed van dit MDW-rapport enkele van deze faciliteiten vervallen.

ontvanger om het budget geheel volgens zijn voorkeuren te besteden.⁵⁰ In de afweging horen ook uitvoeringskosten een rol te spelen. Naarmate meer zekerheid over de besteding gewenst wordt, neemt het belang van controlemechanismen toe. Hieraan zijn vanzelfsprekend kosten verbonden.

In het geval van een huur- of huur/koop-pgb is de kans dat mensen het pgb volledig aan iets anders dan wonen besteden gering. De meeste mensen bewonen immers een zelfstandige woning. Een lichte binding waarin (wel vooraf) wordt gecontroleerd of men inderdaad zelfstandige woonruimte huurt of koopt lijkt voldoende. Wel bestaat er een geringe kans dat ontvangers goedkoper gaan wonen dan de waarde van het pgb dat ze ontvangen en het overblijvende deel van het pgb aan iets anders besteden⁵¹. De basiskwaliteit van het wonen blijft echter altijd gewaarborgd dankzij de kwaliteitseisen die vervat zijn in het bouwbesluit. Naarmate meer huishoudens er voor kiezen om goedkoop te wonen kan in wijken met een eenzijdig samengestelde woningvoorraad een concentratie van huishoudens met lage inkomens ontstaan. De overheid kan hier desgewenst tegen optreden door te bevorderen dat wijken een meer gedifferentieerde woningvoorraad krijgen.

betaalbaarheid en keuzevrijheid versus budgettaire beslag

Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven wordt de waarde van het pgb bepaald door een redelijk geachte eigen bijdrage af te trekken van een redelijk geachte huurprijs. Naarmate hierin ruimhartiger keuzes worden gemaakt lopen de kosten, zoals geïllustreerd in paragraaf 3.3, op. De afweging gaat hier tussen de betaalbaarheid van het wonen (en de keuzevrijheid) en de budgettaire beheersbaarheid. Door de keuze van een bepaald redelijk geacht huurniveau geeft de overheid aan voor welke prijs naar haar oordeel kwalitatief goed gewoond kan worden. De prijs kan bijvoorbeeld gebaseerd worden op de totale woningvoorraad of op de verhuurde of verkochte woningen in het afgelopen jaar. Dat kan wel betekenen dat het redelijk geachte huurniveau in de loop der tijd stijgt naarmate de huren stijgen en er duurdere woningen aan de woningvoorraad worden toegevoegd. Een alternatief is dat gekozen wordt voor een op bepaalde kwaliteitseisen gebaseerd bedrag, dat periodiek kan worden bijgesteld. Daarmee neemt de budgettaire beheersbaarheid toe⁵². Ook in de keuze voor het bepalen van de redelijk geachte eigen bijdrage, een bepaald deel van het inkomen, schuilt een normatief oordeel met budgettaire gevolgen. Dit heeft consequenties voor de armoedevalproblematiek.

In zijn algemeenheid geldt dat een pgb-regeling net als de bestaande subsidieregelingen een open-einde regeling zal zijn met als doel het garanderen van betaalbare huisvesting van voldoende kwaliteit. Ook een pgb regeling is daarmee net als de huursubsidie beperkt

⁵⁰ Voor de ontvanger is een volledig vrij besteedbare inkomensoverdracht optimaal. In de afweging zou daarom eigenlijk ook de vergelijking van een pgb met een gerichte lastenverlichting een rol moeten spelen. Een dergelijke vergelijking viel echter buiten de taakopdracht van de werkgroep.

⁵¹ In de varianten die door ABF zijn doorgerekend varieert het redelijk geachte huurniveau van circa 250 tot 340 euro (circa 550 tot 750 gulden). Als we uitgaan van een minimale redelijk geachte eigen bijdrage van circa 159 euro (350 gulden), bedraagt de waarde van het pgb maximaal 91 tot 181 euro (200 tot 400 gulden). Pas als mensen een woning met een huur beneden dit prijsniveau betrekken, blijft er pgb-geld over om aan iets anders dan wonen te besteden. Daar zullen weinig mensen voor kiezen (als deze woningen er al zijn).

⁵² Vergelijk ook het rapport van de Algemene Rekenkamer (2001). De Rekenkamer geeft aan dat zonder een expliciete besluitvorming of afweging niet kan worden nagegaan in welke mate de stijging van de uitgaven voor huursubsidie een gevolg is van een proces van constante ophoging van de normen van woontechnische kwaliteit en daardoor ook van een niet ingecalculerde gesubsidieerde kwaliteitsconsumptie voor subsidieontvangers.

beheersbaar, omdat deze afhangt van de inkomensontwikkeling van de doelgroep en van de ontwikkeling in de huren. Voordeel ten opzichte van de huursubsidie is dat het pgb niet langer gekoppeld is aan de feitelijke woonlasten, waardoor het voor een correcte voorspelling van het budgettaire beslag niet langer uitmaakt tegen welke feitelijke prijs een bepaald huishouden nu precies huurt of koopt. Het budgettaire beslag is daardoor van minder variabelen afhankelijk en beter voorspelbaar. Voor zover het redelijk geachte huurprijsniveau wordt gebaseerd op reële huurprijzen blijven de uitgaven wel afhankelijk van de gemiddelde huurprijsontwikkeling.

waardedifferentiatie versus marktwerking en uitvoeringskosten

In paragraaf 3.2 is er op gewezen dat bij het bepalen van de waarde verschillende keuzes gemaakt moeten worden. Het gaat er om of al dan niet rekening gehouden moet worden met de omvang van het huishouden en met de regionale verschillen op de woningmarkt. De afweging gaat hier tussen op maat gesneden ondersteuning van woonlasten en de verbeterde werking van de woningmarkt. Ook spelen uitvoeringskosten een rol.

Het pgb-instrumentarium is in vergelijking met de huursubsidie een grover systeem, dat in beginsel onafhankelijk is van de feitelijke woonsituatie. Het prijsmechanisme kan hierdoor beter zijn werk doen, maar de vangnetfunctie die de huursubsidie kenmerkt vermindert. Juist huishoudens met de laagste inkomens (uitkeringsgerechtigden) kan deze ongedifferentieerdheid voor problemen stellen, met name wanneer op grond van lokale woningmarktverschillen relatief grote prijsverschillen voorkomen. Uitkeringen op grond van de Algemene bijstandswet of Algemene ouderdomswet zijn immers in heel Nederland even hoog. Het bestaan van regionale prijsverschillen op de woningmarkt kan dan bij afwezigheid van regionale differentiatie van het redelijk geachte huurniveau ten opzichte van de huursubsidie leiden tot een lastenverzwaring van mensen in relatief dure gebieden c.q. tot segregatie van relatief lage inkomens in regio's met lage huurprijzen. Bij te grote verschillen tussen regio's en mogelijke negatieve externe effecten van segregatie ligt differentiatie voor de hand op grond van respectievelijk rechtvaardigheidsmotieven of de wens marktfalen te corrigeren. Ook voor in omvang verschillende huishoudens kan een ongedifferentieerd pgb met name vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen onwenselijk gevonden worden.

Een in waarde gedifferentieerd pgb sluit beter aan bij de reële woningmarktkansen en de omvang van het huishouden en kan zorgen voor een op maat gesneden verlichting van regionaal bepaalde woonlasten. Nadeel is wel dat de uitvoering in complexiteit toeneemt. "Achter het ogenschijnlijk eenvoudige systeem zal een ingewikkeld stelsel van monitoring van markten en huisvestingskansen moeten staan", zegt ook de VROM-raad⁵³. Differentiatie brengt ook afbakeningsproblemen met zich mee en roept discussies op over de 'juiste' omvang van regio's en over de wijze waarop met verschillen in huishoudsamenstelling moet worden omgegaan.

verbetering marktcondities versus rechtvaardigheid

In paragraaf 3.3 is aangegeven dat de effecten van een pgb-systeem op de lange termijn mede afhangen van de mate waarin bestaande wet- en regelgeving wordt herzien. In paragraaf 3.4 is er op gewezen dat het wijzigen van bestaande wet- en regelgeving er ook toe bij kan dragen dat de concurrentieverhoudingen op de woningmarkt verbeterd worden waardoor de kans op succes van pgb's toeneemt. De afweging gaat hier tussen verbeterde

⁵³ VROM-raad (1999, p.50).

marktcondities voor pgb's en rechtvaardigheidsmotieven van de overheid bij bestaand beleid.

De woonruimteverdelingsregels (zie hoofdstuk 2) belemmeren de vrije keuze van huishoudens, zowel van die met hoge als van die met lage inkomens. Om de huishoudens met lage inkomens werkelijk van hun pgb te laten profiteren zullen deze regels voor hen verruimd moeten worden. De beperking op het betrekken van dure (en soms ook middeldure) woningen moet worden opgeheven. In een werkelijk vrije markt zouden ook de beperkingen voor huishoudens met hoge inkomens om goedkoop te gaan wonen beperkt moeten worden. In woningmarktgebieden waar in dat segment nog schaarste heerst, zou dit echter de toegang van huishoudens met lage inkomens tot deze woningen beperken en komt de rechtvaardigheid in het geding.

Daarmee komt het huurprijsbeleid in beeld. Als gevolg van de lage huurprijzen die corporaties rekenen en de impliciete subsidies die zij daarmee als het ware verstrekken (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.4) is de doorstroming van huishoudens met hoge inkomens uit ooit betrokken goedkope woningen beperkt. Zo ontstaan voor dit soort woningen in sommige woningmarktregio's wachtlijsten en dreigt voor huishoudens uit de doelgroep verdringing. Doelgroep huishoudens moeten dan uitwijken naar de relatief dure voorraad, een fenomeen dat wel bekend staat onder het begrip 'dure scheefheid'. In het geval van huursubsidie komt het prijskaartje van deze dure scheefheid bij de overheid te liggen. Bij introductie van het pgb-instrumentarium zou dit bij de doelgroep zelf komen te liggen. Volledig vrijgeven van de woonruimteverdeling is volgens de werkgroep dan ook slechts denkbaar als flankerend beleid wordt gevoerd.

beperking van negatieve inkomenseffecten versus budgettaire neutraliteit

Zoals uit paragraaf 3.3 blijkt kan de introductie van een pgb-regeling voor veel huishoudens ingrijpende gevolgen hebben. Een overgangsregeling is dan ook onvermijdelijk. De voordelen van de verschillende mogelijke overgangsregelingen dienen te worden afgewogen tegen de nadelen die ermee gepaard gaan.

Er zijn verschillende overgangsregelingen denkbaar. Eén mogelijkheid is bijvoorbeeld een zogenaamde cohort-benadering. Huidige huursubsidieontvangers blijven, zolang ze niet verhuizen, huursubsidie ontvangen. Nieuwe instroom in de huursubsidie is echter niet mogelijk; alle nieuwe instroom en diegenen die verhuizen ontvangen een pgb. Voordeel van deze cohort-benadering is dat geen aparte compensatieregeling hoeft te worden vormgegeven en ook geen sprake is van een 'big bang'-constructie. Daar staat tegenover dat deze benadering nog geruime tijd strijdig zal zijn met het beginsel van budgettaire neutraliteit en dat eveneens nog geruime tijd twee systemen naast elkaar blijven bestaan. Bovendien kan de ongelijke behandeling van verschillende cohorten onrechtvaardig gevonden worden. Ook houdt deze vormgeving voor sommigen, namelijk degenen van wie het pgb hoger uitvalt dan hun huidige huursubsidiebedrag, een prikkel in om te verhuizen, en voor anderen juist een prikkel om niet te verhuizen. Als wordt gekozen voor de mogelijkheid van een *opt-in* regeling waarbij oude gevallen eenmalig mogen kiezen om onder de nieuwe regels te vallen, vervalt de prikkel om puur voor het financiële voordeel daarvan te verhuizen omdat subsidieontvangers ook zonder te verhuizen een pgb kunnen ontvangen. Dit heeft vanuit het oogpunt van keuzevrijheid voordelen. De budgettaire consequenties zullen echter

minder gemakkelijk te beheersen zijn, omdat zij afhankelijk zijn van de keuze van woonconsumenten om wel of niet te verhuizen en wel of niet voor een *opt-in* te kiezen⁵⁴.

Een andere denkbare overgangsregeling is om het pgb-instrumentarium direct volledig in te voeren, maar diegenen voor wie het verdwijnen van de huursubsidie een financiële achteruitgang betekent te compenseren. Deze compensatie kan meer of minder volledig zijn. Voordeel van vollediger compensatie is dat de in paragraaf 3.3 beschreven effecten van de introductie van het nieuwe stelsel worden tegengegaan en de acceptatie gemakkelijker kan verlopen. Nadeel is dat het op de kortere termijn strijdig zal zijn met het beginsel van budgettaire neutraliteit. Ter illustratie: voor de varianten doorgerekend door ABF impliceert volledige compensatie van subsidieontvangers die er bij introductie van pgb-financiering op achteruit zouden gaan, afhankelijk van de variant minimaal 145 miljoen euro (320 miljoen gulden) tot maximaal 615 miljoen euro (1,35 miljard gulden) per jaar. De variant waarbij het budgettaire beslag zonder compensatie gelijk is aan de huursubsidie, zal 390 miljoen euro (859 miljoen gulden) per jaar extra kosten als de negatieve inkomenseffecten volledig gecompenseerd zouden moeten worden⁵⁵. Bij deze varianten is het overigens ook denkbaar de compensatie in de vorm van een eenmalige afkoopsom, in plaats van een jaarlijks terugkerende compensatie, aan de betrokkenen uit te keren. Dit heeft als voordeel dat na betaling van de afkoopsom het verhuisgedrag van de betrokkenen bepaald wordt door de prikkels van de pgb, en niet langer door die van de huursubsidie. Ook is in dit geval de ongelijke behandeling van overigens gelijke huishoudens slechts eenmalig.

Tenslotte kan worden vermeld dat in de politieke praktijk vaak gekozen wordt voor een generieke compensatie via de fiscus. In dat geval worden ook huishoudens gecompenseerd die geen nadeel van de overgang van huursubsidie naar woon-*pgb* ondervinden. Het is evident dat bij generieke compensatie het budgettaire beslag van de invoering van de woon-*pgb* substantieel boven de hierboven vermelde bedragen uitkomt⁵⁶.

3.6 Conclusies

Een *pgb* voor het huren of kopen van een woning is, anders dan bij huur- of koopsubsidie, niet afhankelijk van de feitelijke prijs van de woning. Door de waarde van het *pgb* te baseren op een bepaalde 'redelijk geachte prijs' verschuift het accent in het beleid van de overheid naar het faciliteren van 'goed wonen' naar 'goed kunnen wonen'. Het publieke doel blijft gelijk, namelijk het bijdragen aan goede en betaalbare huisvesting voor huishoudens met lage inkomens, maar het volkshuisvestelijke karakter van het gebruikte instrument neemt af. Met een *pgb* wordt de woonconsumptie minder gestimuleerd dan met de huur- of koopsubsidie.

⁵⁴ Zie ook Ministerie van Financiën (2001, p.85).

⁵⁵ Berekening gebaseerd op Tabellen 8.11 en 8.12 van Poulus et al (2001).

⁵⁶ In het geval van het generiek compenseren van de inkomenseffecten van het inperken van inkomensafhankelijke regelingen vermeldt het rapport van de Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (1997: p.67): 'Enige voorzichtige berekeningen suggereren dat in bepaalde gevallen voor iedere gulden die minder wordt besteed aan inkomensafhankelijke regelingen ongeveer vijf gulden nodig is voor de volledige compensatie van de negatieve inkomenseffecten'.

In beginsel heeft een pgb verschillende voordelen ten opzichte van de systematiek van huur- en koopsubsidie. Hoewel imperfecties in de woningmarkt en beperkende wet- en regelgeving wel grenzen stellen aan de voordelen die met pgb's kunnen worden gerealiseerd, ontstaat dankzij een pgb-systematiek meer vrijheid om te kiezen tussen consumptie van wonen enerzijds en consumptie van andere goederen en diensten anderzijds. Doordat de subsidie niet langer aan de feitelijke prijs is gekoppeld, ontbreekt de prikkel om relatief duur te gaan wonen en 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 consumptie van wonen en andere consumptie en zal de uiteindelijke woonconsumptie, gegeven een beschikbaar budget voor wonen, beter in overeenstemming zijn met de feitelijke voorkeuren van huishoudens.

Ook het prijsmechanisme op de woningmarkt zal beter zijn werk kunnen doen. Een huur/koop-rgb kenmerkt zich tenslotte door een laagdrempelige en uniforme subsidiesystematiek voor huishoudens met lage inkomens in de huur- én in de koopsector, zodat indien gewenst een meer neutrale behandeling van huur en koop kan worden bereikt.

De ingrijpende inkomenseffecten die met de introductie van pgb's gepaard gaan vormen een nadeel van de systematiek. Deze zullen voorkomen moeten worden met een overgangsregeling, waarbij huishoudens die nadeel ondervinden van het nieuwe stelsel op de een of andere wijze worden gecompenseerd. Op de korte tot middellange termijn zal dit niet kunnen zonder het beginsel van budgettaire neutraliteit te verlaten. Op de lange termijn is, afgezien van de dan reeds gemaakte kosten voor compensatie, budgettaire neutraliteit wel denkbaar. Uitbreiding van een pgb-regeling naar de koopsector is niet budgettair neutraal mogelijk, omdat het aantal pgb-ontvangers in de koopsector zeer aanzienlijk zal zijn en in geen verhouding staat tot het huidige aantal BEW-ontvangers.

Een ander nadeel, keerzijde van het bovengenoemde voordeel van de loskoppeling van de feitelijke prijs, is dat minder sprake is van een vangnetfunctie. Omdat de huursubsidie huishoudens in staat stelt om, in ieder geval tot aan de kwaliteitskortingsgrens, zonder extra eigen bijdrage relatief duur te huren, biedt de huursubsidie die vangnetfunctie wel. Onder een pgb-systematiek kunnen huishoudens zich, daar waar als gevolg van vigerende marktcondities het aanbod – bijvoorbeeld in specifieke regio's – beperkt is, geconfronteerd zien met hogere woonlasten dan zij willen of kunnen dragen. De werkgroep heeft geconcludeerd dat de marktcondities voor huur- of huur/koop-rgb's nog voor verbetering vatbaar zijn. De concurrentieverhoudingen en de vraaggerichtheid van aanbieders zijn niet optimaal. Op de langere termijn en mede met behulp van overheidssturing zijn verbeteringen op deze twee punten mogelijk.

Tot slot brengt de invoering de oplossing van de armoedevalproblematiek niet naderbij. Uitgaande van budgettaire neutraliteit zal, door de vergroting van het aantal subsidieontvangers, het probleem zich bij een groter aantal huishoudens voordoen, zeker als ook de koopsector onder de pgb-regeling valt. Het hangt af van de vormgeving van de pgb's of de marginale druk toe- of afneemt, en of huishoudens in meer of mindere mate met het probleem te maken krijgen. Over het totale effect op de armoedeval valt derhalve geen uitspraak te doen. Wel zij erop gewezen dat bij budgettair ruimhartiger keuzes ten aanzien van de hoogte van het pgb de armoedevaleffecten zeker toenemen.

De precieze vormgeving van het pgb is overigens zeer bepalend. Naarmate het wenselijk wordt gevonden meer rekening te houden met de omstandigheden in regionale woningmarkten en onder verschillende groepen huishoudens, zal de waarde van het budget meer gedifferentieerd moeten worden. De verbetering van de werking van de woningmarkt die van het pgb-systeem uitgaat, neemt dan af. Ook bij de bepaling van de hoogte van het pgb doen zich vormgevingsvragen voor. Uiteraard heeft een ruimer pgb een hoger budgettair beslag tot gevolg. Een overgangsregeling om negatieve inkomenseffecten te beperken leidt eveneens tot hogere kosten. Rudimentaire schattingen geven aan dat die afhankelijk van de vormgeving uiteen kunnen lopen van zo'n 145 miljoen euro (320 miljoen gulden) tot substantieel meer dan 600 miljoen euro (1,35 miljard gulden) per jaar. In het algemeen is bij de invoering van pgb's als alternatief voor huur- en/of koopsubsidie de politieke afweging aan de orde tussen de baten van meer keuzevrijheid en een verbeterde marktwerking enerzijds en de kosten van compenseren van herverdelingseffecten anderzijds.

Om meer inzicht te krijgen in de effecten van introductie van pgb's op het keuzegedrag van consumenten, acht de werkgroep het zinvol om na te gaan in hoeverre een experiment ter zake vormgegeven kan worden.

4 Pgb's op het terrein van wonen met zorg

4.1 Inleiding

Wonen is voor een belangrijke groep mensen nauw verbonden met de behoefte aan zorg en welzijnsvoorzieningen. Het gaat hierbij vooral om een grote groep ouderen, lichamelijk en/of verstandelijk gehandicapten en (ex)psychiatrische patiënten, kortom, om mensen voor wie het zonder ondersteuning moeilijk of onmogelijk is om zelfstandig te wonen. Vaak is aanpassing van de woning nodig om bijvoorbeeld verplaatsing binnen het huis mogelijk te maken of te houden. Ook zorg, zo nodig 24-uur afroepbaar, en welzijnsvoorzieningen of dienstverlening in de vorm van maaltijdservices of beveiliging zijn vaak voorwaarde voor het behouden van zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Ook, of misschien zelfs juist, voor deze groep mensen wordt het faciliteren van goede en betaalbare woonruimte beschouwd als een zorg van de overheid. Of zoals het kabinet het in een brief aan het parlement formuleerde: 'het zolang mogelijk en zoveel mogelijk handhaven van de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van mensen in alle omstandigheden en fasen van het leven' (Ministerie van VWS/Ministerie van VROM, 2001).

De overheid heeft deze zorg tot nu toe gestalte gegeven via een tamelijk uiteenlopend palet van wet- en regelgeving (zie ook hoofdstuk 2). In de kosten van huisvesting wordt bijgedragen door de huursubsidie of, voor zover het gaat om intramurale zorg, door de AWBZ. Kosten van benodigde voorzieningen op het terrein van wonen, vervoer en rolstoelen worden gedekt door de Wvg, terwijl de kosten van thuiszorg of intramurale zorg eveneens door de AWBZ worden gefinancierd. Deze financiële instrumenten zijn, met uitzondering van de huursubsidie en subsidieregelingen voor pgb's in de zorg, vooralsnog sterk aanbodgericht. Het beleid is ook voornamelijk sectoraal georganiseerd. In het perspectief van toenemende individualisering en van emancipatie van mensen met beperkingen tot mondige individuen die hoge eisen stellen aan de dienstverlening van de overheid, levert deze sterke aanbodgerichtheid en slechte afstemming een oplopende spanning op. In de genoemde brief heeft het kabinet deze problematiek onderkend en een aantal maatregelen afgekondigd.

Deze ontwikkelingen zijn aanleiding om de mogelijkheden voor verdergaande vraagfinanciering op het terrein van wonen met zorg te onderzoeken. Er lopen momenteel tal van trajecten waarin telkens vanuit verschillende invalshoeken naar mogelijkheden voor vraagfinanciering wordt gekeken. Het gaat daarbij vooral om het traject modernisering AWBZ, waarin onder andere wordt gewerkt aan verdergaande introductie van pgb's in de zorg, en om het onderzoekstraject naar de mogelijkheden van vraagfinanciering binnen de Wvg en een eventueel dienstverleningsstelsel. In dit onderzoek is de aandacht vooral gericht op mogelijkheden voor verdergaande vraagsturing vanuit het perspectief van de woonsector. Overlap met trajecten in de bovengenoemde sectoren is daarbij echter onontkoombaar. Met het zwaarder worden van de zorgbehoefte en met het toenemen der jaren wordt de onderlinge samenhang tussen de verschillende aspecten van wonen, zorg, welzijn en vervoer steeds belangrijker. Hoe zwaarder de zorgbehoefte, des te meer een woonwens gelijk staat aan een wens naar bijzondere combinaties. In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden voor verdergaande vraagsturing op het terrein van wonen met zorg dan ook in kaart gebracht door niet alleen te kijken naar mogelijkheden voor pgb's in de voor mensen met beperkingen geschikte woonsector, maar met name ook door aandacht te besteden aan

de mogelijkheden voor vraagsturing vanuit een integraal perspectief op wonen, zorg, welzijn en vervoer. Gegeven het stadium waarin de discussie over pgb's in de volkshuisvesting zich bevindt, gegeven ook het ontbreken van een eenduidig perspectief op de vormgeving van het ziektekostenstelsel, en met het oog op de nog niet afgeronde discussie over de nadere plaatsbepaling van de Wvg, heeft de werkgroep zich hierbij noodgedwongen beperkt tot het aanreiken van enkele bouwstenen. De mate van kwantificering van de verwachte effecten van pgb's op het gebied van wonen en zorg blijft beperkt.

De opzet van dit hoofdstuk is in grote lijnen dezelfde als die van het vorige hoofdstuk. Eerst wordt in paragraaf 4.2 beschreven aan wat voor een soort pgb's op het terrein van wonen met zorg kan worden gedacht en wat de beoogde meerwaarde daarvan is. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 ingegaan op de effecten die van de introductie van dergelijke pgb's verwacht mogen worden. In paragraaf 4.4 wordt een aantal (markt)voorwaarden voor succes in de praktijk geschetst, terwijl in paragraaf 4.5 een aantal afwegingen bij vormgevingsvraagstukken aan de orde komt. Paragraaf 4.6 geeft de conclusies weer.

4.2 Wat zijn pgb's voor wonen met zorg en wat wordt ermee beoogd?

In deze paragraaf wordt eerst een korte beschrijving gegeven van een aantal mogelijke pgb's op het terrein van wonen met zorg. Daarna komt een aantal vormgevingsaspecten aan de orde, met name de indicatiestelling, de normering van het redelijk geachte prijsniveau, de relatie met het inkomen en de mate van binding. Tot slot wordt ingegaan op de beoogde meerwaarde van introductie van de genoemde pgb's, inclusief de meerwaarde van mogelijke koppeling van de verschillende budgetten.

een hurenpluspgb als specifieke vorm van het huurpgb

Een pgb dat nog het meest lijkt op een pgb zoals beschreven in het vorige hoofdstuk is een zogenaamd 'hurenpluspgb'⁵⁷. Dit pgb is bedoeld voor mensen met beperkingen die zijn aangewezen op zelfstandige woningen die zijn aangepast aan hun beperkingen en beschikken over de mogelijkheid van zorg en welzijnsvoorzieningen in de nabijheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om woningen in een woonzorgcomplex of om ADL-clusterwoningen⁵⁸, woningen bedoeld voor mensen met beperkingen maar met een consequente contractuele scheiding tussen wonen, zorg en service.

Een dergelijk pgb is feitelijk een 'gewoon' huurpgb, bedoeld als tegemoetkoming in de kosten van het huren van woonruimte. De reden om het hier toch apart te noemen is dat de normering van het hurenpluspgb gebaseerd is op het redelijk geachte huurniveau van een woning geschikt voor mensen met beperkingen. Voorzover er vanuit kan worden gegaan dat er sprake is van meerkosten die zich in een hoger huurniveau vertalen, zal dit redelijk

⁵⁷ Een kooppluspgb, analoog aan het kooppgb genoemd in hoofdstuk 3, is eveneens denkbaar maar blijft hier verder buiten beschouwing.

⁵⁸ De ADL-clusterregeling is onderdeel van een subsidieregeling van het ministerie van VWS ten laste van de AWBZ en Ziekenfondswet (regeling subsidies AWBZ en Ziekenfondswet). De regeling (november 2000) verstaat onder een ADL-cluster (artikel 2.7.3.1): "...een aantal bij elkaar horende standaard aangepaste huurwoningen, waarvan de bewoners voor hun dagelijkse levensverrichtingen zijn aangewezen op ADL-assistentie, waarvoor op grond van paragraaf 2.7.5 subsidie wordt verstrekt, alsmede een ADL-eenheid, die zijn gebouwd in overeenstemming met het op 22 december 1992 door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgestelde programma van eisen en bestekbepalingen voor ADL clusterprojecten".

geachte huurniveau verschillen met dat van een reguliere woning. Er is dan een aparte indicatiestelling nodig om te bepalen wie voor welk pgb in aanmerking komt, dat wil zeggen, wie wel en wie niet tot de groep 'mensen met beperkingen' wordt gerekend. Overigens is het de vraag of een hurenpluspgb kan bestaan zonder combinatie met een huur-pgb voor de huishoudens met lage inkomens zonder beperkingen. Als naast een hurenpluspgb de huursubsidie van kracht blijft, kunnen zich ongewenste inkomenseffecten voordoen als gevolg waarvan mensen die in aanmerking zouden komen voor een hurenpluspgb slechter af zouden kunnen zijn met een hurenpluspgb dan met reguliere huursubsidie.

een pgb voor woonvoorzieningen

Een hurenpluspgb dekt de (norm)kosten van het huren van een woning geschikt voor mensen met beperkingen. Het is echter ook mogelijk een in principe ongeschikte, 'reguliere' woning aan te passen en deze zodoende geschikt te maken voor mensen met beperkingen. Een pgb voor woonvoorzieningen kan de (norm)kosten die met een dergelijke aanpassing gemoeid zijn dekken. Dit pgb is net als de huidige Wvg bedoeld voor het dekken van de kosten van aard- en nagelvaste voorzieningen zoals keukenaanpassingen, trapliften, beugels en verhoogde toiletputten. Ook de kosten van enkele roerende woonvoorzieningen, zoals losse douchestoelen, anti-slip of rolstoelvast vloerbedekking, vallen onder het pgb. Daarnaast zijn de kosten van verhuizing en herinrichting een mogelijke besteding. Ook hier is de subsidie weer onafhankelijk van de daadwerkelijke kosten van de woonvoorzieningen, maar genormeerd op het redelijk geachte prijsniveau waarvoor mensen met beperkingen geacht worden een geschikte woningaanpassing aan te kunnen brengen.

pgb's voor zorg, welzijn en vervoer

Naast het hurenpluspgb en het pgb voor woonvoorzieningen zijn er nog talloze andere pgb's op het terrein van wonen met zorg denkbaar. Reeds eerder genoemd en van groot belang zijn zorgpgb's, persoonsgebonden budgetten voor de noodzakelijke zorg voor hulpbehoevende ouderen en andere mensen met beperkingen. Duidelijk is dat een geïntegreerd woonzorgarrangement slechts tot stand kan komen als een flexibelere inzet van de zorg mogelijk is. Keuzevrijheid op het terrein van wonen met zorg veronderstelt keuzevrijheid op het terrein van zorg. Op dit moment is het kabinet bezig de benodigde omvorming van de AWBZ gestalte te geven in het kader van het traject 'modernisering van de AWBZ en vereenvoudiging PGB'. Daarnaast valt ook te denken aan pgb's voor welzijnsvoorzieningen of aan pgb's voor de onder de Wvg vallende vervoersvoorzieningen en rolstoelen, zoals de pgb's die na een tweejarig experiment recentelijk op reguliere basis zijn ingevoerd in de gemeente Utrecht.⁵⁹

indicatiestelling

Of iemand in aanmerking komt voor een of meerdere van de hierboven genoemde pgb's voor wonen met zorg en voor welk pgb hij precies in aanmerking komt, hangt af van de indicatiestelling. In de praktijk zijn hier tal van mogelijkheden, die ook nog eens per pgb kunnen verschillen. Zo kan om de doelgroep voor een hurenplus-pgb nader te bepalen eenvoudig worden aangesloten bij de huidige specifieke groepen in de huursubsidie, te weten ouderen beneden een bepaalde inkomens- en vermogensgrens en gehandicapten in een aangepaste woning. Een meer complexe vorm houdt rekening met de feitelijke

⁵⁹ Er is met name in Utrecht geëxperimenteerd met pgb's in het kader van de Wvg. In principe kwam iedere aanvrager van een rolstoel, scootermobiel, mobiliteitsbevorderende voorzieningen voor kinderen, losse woonvoorzieningen en kleine woningaanpassingen (tot € 1361,34 (f 3.000,-)) voor deelname in aanmerking. Zie Schoenmakers (2000). Zie ook Van de Pol & Van Andel (2000).

beperkingen en de belemmeringen die deze opleveren en is meer in lijn met de huidige indicatiestelling in de Wvg en in de zorg. In de Wvg wordt aan de hand van een inkomenstoets en een sociaal-medische indicatie bepaald of men voor een Wvg-subsidie in aanmerking komt. Idealiter is de indicatiestelling functioneel en integraal voor wonen, zorg en welzijn. De totale hulpvraag van de consument is dan uitgangspunt, terwijl de indicatiestelling zelf zoveel mogelijk in functionele termen wordt geformuleerd om ruimte voor een eigen invulling van de consument te geven (zie verder paragraaf 4.4).

normering redelijk geachte prijsniveau

Voor het bepalen van de redelijk geachte prijsniveaus van de verschillende pgb's, zijn eveneens tal van mogelijkheden. In algemene zin geldt dat het redelijk geachte prijsniveau dat prijsniveau is dat de consument in staat stelt op 'redelijke wijze' aan zijn behoeften op het terrein van wonen met zorg tegemoet te komen. Deze normering kan weer op verschillende manieren afhankelijk worden gesteld van de samenstelling van het huishouden. Ook de zorgzwaarte kan indien gewenst als onderscheidend criterium worden gebruikt. Daarnaast zal ook moeten worden nagedacht over de vraag welk kwaliteitsniveau de overheid wil garanderen, en in hoeverre dit kwaliteitsniveau regionale differentiatie van het redelijk geachte prijsniveau vereist. De verschillende keuzes brengen verschillende *trade-offs* met zich mee die in paragraaf 4.5 verder worden besproken. Daarnaast is er echter ook sprake van meer technische aandachtspunten bij de normering. Het tekstkader gaat hier verder op in.

inkomensafhankelijk

De hoogte van het pgb kan ook inkomensafhankelijk worden gemaakt. Voor het hurenpluspgb ligt het voor de hand aan te sluiten bij de wijze waarop het huurpgb inkomensafhankelijk wordt gemaakt. Zoals in hoofdstuk 3 genoemd, is een logische formule die van een met het inkomen oplopende redelijk geachte eigen bijdrage conform de normhuur in de huursubsidieregeling, maar andere modaliteiten zijn ook mogelijk. Ook andere pgb's op het terrein van wonen met zorg kunnen, conform bijvoorbeeld de eigen bijdrage regeling in de gemoderniseerde AWBZ of conform de wijze van eigen betalingen in de Wvg, inkomensafhankelijk worden gemaakt. De eigen bijdragen aan zorg en woonvoorzieningen zijn in de huidige situatie over het algemeen overigens beduidend lager dan die voor uitsluitend wonen.

mate van binding

Tot slot zal bij het vormgeven van pgb's op het terrein van wonen met zorg aandacht moeten worden besteed aan de mate van bestedingsbinding. Een ongebonden pgb impliceert maximale keuzevrijheid voor de consument. Het budget kan volledig naar eigen inzicht worden besteed. Controle op de besteding vindt niet plaats. Een gebonden pgb impliceert juist wel controle op de uitgaven. Een consument kan zijn of haar pgb niet zomaar uitgeven, maar is verplicht het pgb binnen een nader af te bakenen domein en eventueel ook bij nader te bepalen aanbieders van wonen met zorg te besteden. In paragraaf 4.5 wordt verder ingegaan op de mogelijke voor- en nadelen van de verschillende opties.

normering van een hurenpluspgb

Aandachtspunt bij het normeren van een hurenpluspgb is de definitie van wat onder een voor mensen met beperkingen geschikte woning kan worden geschaard. Als bij de normering van het pgb wordt gekozen voor een normering op basis van daadwerkelijke huurprijzen is een afbakening van het relevante type woningen noodzakelijk. Momenteel ontbreekt een eenduidige definitie van huisvesting met zorg en dienstverlening in de nabijheid echter. Het Sociaal en Cultureel Planbureau hanteert in zijn Rapportage Ouderen 2001 een definitie van 'beschermende woonvormen' als complexen van zelfstandige woningen waar de bewoners in ieder geval een bepaalde vorm van service, zoals sociale alarmering of een warmemaaltijdvoorziening, wordt geboden. Het planbureau geeft daarbij echter tegelijkertijd aan dat de definities van wat onder een beschermende woonvorm moet worden verstaan variëren, en dat een landelijk registratiesysteem vooralsnog ontbreekt.

Een tweede aandachtspunt bij het normeren van hurenpluspgb's heeft te maken met de mate waarin de huidige huren van geschikte woningen, in combinatie met het maatschappelijk vermogen van corporaties, voldoende kostendekkend zijn om nieuw aanbod te genereren. Normering van hurenpluspgb's vereist dan ook nadere studie naar de factoren die momenteel de bouw van woonzorgcomplexen belemmeren en de wijze waarop deze problematiek het beste kan worden opgelost.

normering van woonvoorzieningen

Aandachtspunt bij het normeren van woonvoorzieningen is allereerst dat, waar het gaat om aard- en nagelvaste voorzieningen, de grens tussen woningaanpassing en woningverbetering veelal niet vanzelf duidelijk is. In de waardebeoordeling moeten dan ook heldere normen worden gehanteerd om te voorkomen dat het normbedrag voor noodzakelijke woonvoorzieningen verwordt tot een normbedrag voor kwalitatieve woningverbeteringen. Is eenmaal bepaald welke kwaliteit de overheid wil garanderen, dan moet vervolgens worden vastgesteld wat het redelijk geachte prijsniveau van een voorziening met die kwaliteit is. Geconstateerd moet worden dat voor de meer complexe voorzieningen, het merendeel van de aard- en nagelvaste voorzieningen, het praktisch gezien onmogelijk is om normbedragen in wet- en regelgeving op te nemen. Het betreft hier maatwerk. Afhankelijk van de specifieke kenmerken van een woning én van de specifieke zorgbehoefte kunnen er grote verschillen in kosten optreden. Wil het genormeerde bedrag mensen daadwerkelijk in staat stellen de woning voor dat bedrag aan te passen, dan zal vrijwel altijd een huisbezoek moeten worden afgelegd om een realistische inschatting van de kosten te kunnen maken.

beoogde meerwaarde introductie pgb's

Wat is de beoogde meerwaarde van introductie van de hier omschreven persoonsgebonden budgetten? Zonder verder in te gaan op de op zich talloze vormgevingsvraagstukken, kan in algemene zin worden gewezen op een aantal voordelen ten opzichte van het huidige instrumentarium. Voor wat betreft het hurenpluspgb kan daarbij eenvoudigweg worden verwezen naar de in hoofdstuk 3 genoemde (beoogde) voordelen. Van belang is vooral de loskoppeling van de feitelijke huur en de hoogte van de subsidie. Deze loskoppeling vergroot de keuzevrijheid, leidt er toe dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, dat een betere afweging tussen prijs en kwaliteit gemaakt wordt en dat het uiteindelijke consumptiepatroon van subsidieontvangers beter in overeenstemming is met hun feitelijke voorkeuren dan wanneer zij eenzelfde bedrag in de vorm van huursubsidie zouden hebben ontvangen. Voor de realisatie van deze voordelen dienen wel verschillende voorwaarden vervuld te worden (zie paragraaf 4.4).

Introductie van pgb's op de overige terreinen van wonen met zorg heeft vooral als belangrijke meerwaarde dat dit consumenten – wederom onder bepaalde voorwaarden - in staat stelt het aanbod beter op hun eigen voorkeuren en specifieke mogelijkheden en omstandigheden te laten aansluiten. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven wordt op het terrein van wonen met zorg voorzien in een tamelijk uniform aanbod van gemiddelde kwaliteit. Hiermee wordt een basiskwaliteit gegarandeerd, maar dat betekent niet dat de publieke

gelden daarmee ook op de meest doelmatige wijze worden ingezet. Het product of de dienst die voorheen door de gemeente, het zorgkantoor of de overheid werd aangeboden hoeft immers niet per se de voorkeur van de consument te hebben. Voor zover er meerdere mogelijkheden zijn om aan de door de indicatiesteller geformuleerde hulpbehoefte tegemoet te komen, kan het vergroten van de keuzevrijheid voor de consument een grote meerwaarde hebben.

Bovendien verschillen mensen in de mate waarin zij in hun behoeften op de terreinen van wonen, zorg en welzijn kunnen voorzien. Tijdens de indicatiestelling wordt hiermee in principe zoveel mogelijk rekening gehouden, maar het is onmogelijk om met alle specifieke kwaliteiten en kenmerken van hun omgeving rekening te houden. Introductie van pgb's betekent dat consumenten zelf meer ruimte krijgen om de gelden zo doelmatig mogelijk in te zetten.

Tot slot ontbreken in de huidige financieringswijze sterke prikkels voor aanbieders om hun producten en diensten tegen een goede prijs/kwaliteit-verhouding in de markt te zetten. Bij (verdergaande) introductie van pgb's zullen zij zich meer moeten inspannen om de gunst van de 'shoppende' consument te verwerven. Dit kan de prijs/kwaliteit-verhouding van de aangeboden producten en diensten alleen maar ten goede komen.

Kortom: onder bepaalde randvoorwaarden kan de overheid dankzij de introductie van pgb's haar publieke doelen in beginsel op een betere en in principe ook doelmatiger wijze realiseren. De normering van het pgb garandeert een voor iedereen toegankelijk basisniveau van voorzieningen, terwijl de keuzevrijheid garandeert dat mensen meer dan in geval van een natura voorziening het aanbod op hun specifieke wensen kunnen aansluiten én dat dit aanbod op een doelmatiger wijze tot stand komt.

Meer keuzevrijheid dankzij budget in plaats van natura

Bij de invoering van de Wvg is bewust de mogelijkheid opengelaten om gehandicapten een reeds geschikte of beter aanpasbare woning aan te bieden in plaats van hun huidige woning aan te passen. Uit de 3e Evaluatie van de Wvg komt naar voren dat niet alle Wvg-gebruikers tevreden zijn met de wijze waarop gemeenten invulling geven aan dit zogenaamde 'primaat van verhuizen'. In sommige gevallen had de consument, als de keuze aan hem of haar was gelaten, liever niet willen verhuizen, zelfs als hij of zij de meerkosten van woningaanpassing zelf had moeten dragen. Sommige gemeenten, zoals de gemeente Rotterdam, bieden daarom sinds enige tijd consumenten de mogelijkheid tot een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten van woningaanpassing. De hoogte van het pgb wordt genormeerd op de vergoeding van de kosten van verhuizing en inrichting die de consument zou zijn verstrekt als het primaat van verhuizen wél zou zijn toegepast.

extra meerwaarde door samenvoegen budgetten

Extra meerwaarde, wederom onder bepaalde randvoorwaarden, is daarnaast te bereiken door mensen die meerdere pgb's ontvangen toe te staan deze samen te voegen tot één pgb, een zogenaamd 'woonzorgpgb'⁶⁰. Het gaat dan bijvoorbeeld om koppeling van een pgb dat

⁶⁰ Er bestaan verschillende definities van een 'woonzorgpgb'. In de Nota *Mensen, wensen, wonen* wordt gesproken van een koppeling van woonpgb's en zorgpgb's zodanig dat de consument 'naar eigen keuze het gewenste pakket aan woon- en zorgdiensten kan samenstellen' (p.131). In de brief van het Ministerie van VWS/Ministerie van VROM (2001) wordt een woonzorgpgb beschreven als een stapeling van bijdragen vanuit verschillende thans bestaande regelingen zoals huursubsidie, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Wet voorzieningen gehandicapten en de Wet bevordering

oorspronkelijk geormerkt was voor hurenplus en een pgb dat voor zorg bestemd was. Door koppeling ontstaat één pgb dat zowel aan hurenplus als aan zorg besteed mag worden. De argumentatie hierachter is heel eenvoudig. Uitgangspunt is dat consumenten zelf als beste in staat zijn om te bepalen op welke wijze het beste aan hun wensen op het terrein van wonen met zorg tegemoet kan worden gekomen. Vanuit deze optiek is het altijd zinvol om ondersteunende subsidies in zoveel mogelijk gebundelde vorm ter beschikking te stellen. Hoe minder bevoogding, hoe beter. Concreet betekent een dergelijke bundeling dat mensen wordt toegestaan oorspronkelijk voor specifieke deelreinen geormerkte gelden breder in te zetten om zo onder eigen regie wonen, zorg en welzijnsvoorzieningen optimaal op elkaar af te stemmen. De keuze tussen de verschillende mogelijke verdeelsleutels kan de consument laten afhangen van zijn specifieke functiebeperkingen, toekomstverwachtingen en persoonlijke voorkeuren.

Behoeft e aan bundeling en substitutie

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat substitutie van hulpverlening naar woonvoorzieningen voorkomt, en dat mensen met beperkingen veelal de voorkeur geven aan voorzieningen omdat deze hen minder afhankelijk maken van anderen⁶¹. Een dergelijke substitutie komt met name voor bij mensen met een lichte mate van beperkingen. Als het inderdaad zo is dat woonvoorzieningen voor een bepaalde consument een goed alternatief vormen voor hulpverlening, dan is er veel voor te zeggen de consument toe te staan zelf te kiezen voor ófwel woonvoorzieningen, ófwel hulpverlening en de keuze tussen deze twee niet vast te leggen in de bestedingsbinding van een pgb. Een pgb dat zowel voor woonvoorzieningen als voor gezinsverzorging aangewend zou kunnen worden, vergroot dan de keuzevrijheid van de consument.

4.3 Verwachte effecten op de markt voor wonen met zorg

overgangseffecten

De introductie van pgb's op het terrein van wonen met zorg zal door de systeemverandering inkomens- en budgettaire effecten hebben. Voor wat het hurenplus-rgb betreft zullen deze effecten lijken op de in hoofdstuk 3 beschreven korte termijn effecten van huurrgb's. Er is aanvullend onderzoek nodig om deze effecten nader te kwantificeren. De vormgeving en in het bijzonder de keuzes voor de hoogte van het redelijk geachte huurniveau van geschikte woningen zijn daarbij bepalend. Naarmate dit huurniveau lager vastgesteld wordt, zullen meer huishoudens met leden met zorgbehoeften er op achteruit gaan, vooral die huishoudens die duur wonen. Naarmate het huurniveau hoger wordt vastgesteld zal het budgettaire beslag toenemen. Indien wordt overgestapt van een leeftijdgebonden indicatiestelling naar een indicatiestelling op basis van beperkingen is de kans groot dat een aanzienlijk deel van de huursubsidieontvangende ouderen er in inkomen op achteruit gaat. Het Sociaal en Cultureel Planbureau geeft aan dat momenteel circa veertig procent van de ouderen geen enkele fysieke beperking heeft, en ongeveer 23 procent slechts lichte beperkingen⁶². Naarmate een groter deel van deze groep uitsluitend in aanmerking komt

eigen woningbezit die op basis van een vorm van indicatiestelling in meer of minder gebonden vorm aan mensen met beperkingen wordt verstrekt. De werkgroep gaat vooralsnog uit van een eenvoudige koppeling van pgb's. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de extra voordelen van een woonzorgpgb gebaseerd op één indicatiestelling.

⁶¹ Zie Timmermans et al (1997, p.79). Zie ook De Boer et al (2001, p.179 e.v.).

⁶² Zie Timmermans et al (1997, p.142).

voor een huurpbg en niet voor een hurenpluspbg, zal de groep met negatieve inkomenseffecten groter zijn. Daar staat tegenover dat een (weliswaar kleiner) deel van de mensen die nu niet in aanmerking komen voor een verminderde kwaliteitskorting omdat zij beneden de 65 zijn, na indicatie op beperkingen wel voor een hurenpluspbg in aanmerking kan komen. Deze groep gaat er dus op vooruit.

De inkomenseffecten van de introductie van woonvoorzieningenpbg's en pbg's voor zorg en welzijn zijn moeilijker te duiden omdat een groot deel van het huidige aanbod momenteel in natura wordt verstrekt. Introductie van pbg's doet het inkomen feitelijk stijgen, maar voor zover de normering is afgestemd op het zelf kunnen aanschaffen van wat ook in natura betrokken kan worden, verandert er voor de consument weinig. Dit verandert natuurlijk als het redelijk geacht prijsniveau en de redelijk geachte eigen bijdrage ruimer of krappier worden genormeerd.

In budgettaire zin is de aanzuigende werking die van de introductie van pbg's uit kan gaan van belang, vooral bij woonvoorzieningen, zorg en welzijn. Mensen met beperkingen die vanwege de standaard kwaliteit geen beroep doen op de collectieve middelen, kunnen besluiten dat wel te doen zodra pbg's worden geïntroduceerd, aangezien ze daarbij de diensten met de door hen gewenste kwaliteit kunnen verwerven.⁶³ Gegeven de tamelijk grote stelselwijzigingen die zich momenteel voltrekken en de nog openstaande vragen over de gewenste vormgeving van mogelijke persoonsgebonden budgetten, zijn de precieze effecten in dit stadium echter moeilijk te kwantificeren.

effect op de armoedevalproblematiek

De armoedevalproblematiek is voor een deel van de doelgroep van pbg's op het gebied van wonen met zorg minder relevant. Veel zorgbehoevende ouderen, de omvangrijkste groep gebruikers van Wvg-voorzieningen, thuiszorg en intramurale voorzieningen, zullen zich immers niet op de arbeidsmarkt begeven of nauwelijks inkomenssprongen kennen.

Voor zover mensen met beperkingen wel aan het arbeidsproces mee kunnen doen, kan de armoedeval juist een extra prangend probleem zijn. Door hun structureel lagere arbeidsproductiviteit of handicap hebben zij het toch al moeilijker om de arbeidsmarkt te betreden en hebben zij veelal een laag inkomen. Zij kunnen in een uitkeringssituatie gevangen gehouden worden vanwege de cumulerende inkomensafhankelijkheid van verschillende regelingen. Of de armoedevalproblematiek voor hen verbetert of juist verslechtert ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving op het terrein van wonen met zorg hangt met name af van de vraag of de inkomensafhankelijkheid van de pbg's conform de huidige regelingen wordt vormgegeven. Voor zover dit het geval is zal de armoedevalproblematiek niet wezenlijk verschillen van die van de huidige wet- en regelgeving. Wel is het mogelijk dat meer mensen met deze problematiek te maken krijgen, bijvoorbeeld vanwege het uitbreiden van de kring van subsidiegerechtigden (zie verder hoofdstuk 3).

⁶³ Het gaat hier vooral om mensen die momenteel gebruik maken van mantelzorg die ook door professionele aanbieders zou kunnen worden geleverd en om mensen die nu kiezen voor particuliere instellingen zoals commerciële serviceflats en/of commerciële thuiszorg in plaats van een verzorgingshuis.

effecten op lange termijn

Op lange termijn blijven in beginsel de vergrote keuzevrijheid voor de burger en de verbeterde werking van de markt voor diensten op het gebied van wonen in combinatie met zorg en welzijn over. Van aanbieders mag verwacht worden dat zij hun dienstenpakket gaan afstemmen op de meer gerichte vraag van burgers, hetgeen gezien kan worden als een kwaliteitsverbetering. Denkbaar is dat daarbij innovatieve woonzorgarrangementen ontstaan, waarvan de precieze vorm op dit moment niet te voorzien is.

experimenten met pgb's op het terrein van wonen met zorg

Gegeven ook hier weer het ontbreken van duidelijk zicht op de concrete effecten van introductie van pgb's, kan tot slot worden opgemerkt dat het zinvol is om de mogelijkheden te onderzoeken voor een experiment zoals aangekondigd in de Nota *Mensen, wensen, wonen*. Op het terrein van wonen met zorg lijkt de meerwaarde met name te liggen in het in kaart brengen van gewenste woonzorgarrangementen die onder de huidige schottenproblematiek moeilijk te realiseren zijn. Een interessant bij-product van een dergelijk experiment kan zijn dat analyse van het proces van experimenteren inzicht oplevert over de omvang van de huidige schottenproblematiek. Ook kan het de grenzen van de mogelijkheden tot substitueren tussen de verschillende domeinen van wonen, zorg en welzijn helpen verkennen.

4.4 Marktcondities en uitvoeringsvraagstukken

In het voorgaande is in algemene termen beschreven wat de verwachte meerwaarde en effecten van de introductie van pgb's op het terrein van wonen met zorg zijn. Net als in het voorgaande hoofdstuk geldt echter dat wel aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan wil de introductie van pgb's in de praktijk succesvol zijn. Het gaat daarbij allereerst om voorwaarden gerelateerd aan de specifieke karakteristieken van de markt voor wonen met zorg, zoals het belang van informatie en van concurrentie. De invloed van bestaande wet- en regelgeving op de markt dient daarbij kritisch tegen het licht te worden gehouden. In de tweede plaats dienen zich verschillende complexe uitvoeringsvraagstukken aan, zoals de indicatiestelling.

informatie

Een belangrijke voorwaarde voor effectieve vraagsturing is dat de consument inzicht moet hebben in de mogelijkheden om zijn of haar wensen op het terrein van wonen met zorg te vervullen. Daartoe dient op de eerste plaats inzicht te bestaan in de eigen zorgbehoeften en moet men in staat zijn deze te formuleren. Op het terrein van wonen met zorg wordt niet door alle mensen met beperkingen aan deze voorwaarde voldaan. Lang niet alle mensen met beperkingen kunnen gemakkelijk voor zichzelf in kaart brengen wat hun behoeften zijn en ook niet hoe zij daar het beste aan tegemoet kunnen komen, denk bijvoorbeeld aan verstandelijk gehandicapten en dementerende ouderen. Dat geldt ook voor de groep zogenaamde 'zorgwekkende zorgmijders', mensen in de marge van de samenleving, (ex-)dak- en thuislozen, (ex-)verslaafden en ex-gedetineerden maar ook vereenzaamde ouderen zonder een stevig sociaal netwerk.

Op de tweede plaats dient het aanbod transparant te zijn, zodat consumenten een goede vergelijking tussen de gevraagde prijs en de geboden kwaliteit kunnen maken. Door de specifieke karakteristieken van vooral de zorgmarkt wordt aan deze voorwaarde evenmin altijd voldaan. Zo kunnen met name aard- en nagelvaste woonvoorzieningen tamelijk

uiteenlopende technische kwaliteiten hebben die moeilijk door een consument zijn te beoordelen, is het voor mensen met een progressieve ziekte moeilijk in te schatten welk woonzorgarrangement ook op langere termijn het beste aan hun behoeften tegemoet komt en kan het ingewikkeld zijn woonzorgarrangementen die niet alleen in prijs maar ook in andere opzichten van elkaar verschillen goed met elkaar te vergelijken.⁶⁴ Daarnaast neemt het belang van *finetuning* toe naarmate de zorgbehoefte zwaarder wordt (bijvoorbeeld bij een progressief ziektebeeld) en wordt de onderlinge samenhang tussen de verschillende aspecten wonen, zorg, welzijn en vervoer steeds belangrijker. Gecombineerd met het feit dat consumptiebeslissingen op het terrein van wonen met zorg niet dagelijks worden genomen, leidt dit er toe dat het relatief kostbaar is om accurate prijs- en kwaliteitsinformatie te vergaren.

Met behulp van adviseurs of zaakgemachtigden kan de positie van de consument versterkt worden en kan aan het informatieprobleem het hoofd worden geboden. De adviseur of zaakgemachtigde, die onafhankelijk dient te zijn van aanbieders, ondersteunt de consument bij zijn of haar keuzes.⁶⁵ Een ander deel van de oplossing ligt in het publiekelijk bewaken van de informatievoorziening. Dit kan door bijvoorbeeld het verschaffen van keurmerken, waarborg- en garantiesystemen en door het opzetten van een strategisch informatiesysteem. De overheid hoeft dit niet zelf te doen. Zij kan ook toezien op de totstandkoming van een informatie- en waarborgsysteem dat door de markt zelf is opgezet. De rol van de overheid blijft dan beperkt tot het opstellen van minimum kwaliteitseisen waaraan de voorzieningen of producten moeten voldoen en tot het bepalen van sancties voor die gevallen dat de kwaliteit benedenmaats is gebleven. Met het op deze wijze versterken van de informatievoorziening wordt het probleem van 'foute' keuzes verminderd, terwijl de voordelen van de vergrote keuzevrijheid gehandhaafd blijven.

Daarnaast is het van belang om bij introductie van pgb's de keuze om *niet* te hoeven kiezen mogelijk te maken. Mensen die het moeilijk vinden zelf hun woonzorgarrangement in te kopen of die eenvoudigweg wonen met zorg in natura prefereren boven het zelf organiseren daarvan, moeten daar ook in de gelegenheid toe worden gesteld. In de discussie over de stelselherziening in de zorg wordt een aantal mogelijkheden genoemd, zoals zorgarrangementen samengesteld door zorgaanbieders zelf of door consumenten samengestelde zorgarrangementen bij verschillende door verzekeraars gecontracteerde aanbieders. In beide gevallen wordt de in natura te leveren zorg persoonsvolgend bekostigd, en hoeft de consument zelf niet over de prijs te onderhandelen en geen werkgeverschap te vervullen⁶⁶. Ook in de discussies over verdergaande vraagsturing binnen de Wvg wordt de mogelijkheid opengelaten mensen de keuze te laten tussen zelf aankopen en voorzieningen in natura. Overigens is het de vraag of het informatieprobleem wel in alle gevallen kan worden opgelost, denk aan mensen uit de groep 'zorgwekkende zorgmijders'. Soms kan het noodzakelijk zijn de bestedingsmacht niet over te dragen en het aanbod te beperken tot naturavoorzieningen.

⁶⁴ Denk aan huizen die voor eenzelfde prijs op de markt staan maar verschillen in ouderdom, toegang tot bijvoorbeeld zorg en dienstverlening en ruimtelijke verankering in het algemeen.

⁶⁵ In het project Trynwalden in Friesland zijn dergelijke adviseurs 'omtinkers' genoemd.

⁶⁶ De problemen rondom het werkgeverschap maken de uitvoering van pgb's complex. Momenteel is iedereen die met een pgb meer dan 2 dagen persoonlijke hulp aan huis betaalt 'volledig' werkgever, met alle fiscale- en sociale werkgeversverplichtingen en administratieve lasten van dien. Het kabinet werkt momenteel aan een mogelijke vereenvoudiging van deze problematiek. Zie ook Ministerie van VWS (2001b).

concurrentie

Een andere belangrijke voorwaarde voor effectieve vraagsturing is dat aanbieders geprikkeld zijn zich op de specifieke wensen van de consument te richten. Dit betekent dat er aan de aanbodzijde van de markt sprake moet zijn van voldoende (potentiële) concurrentie tussen verschillende aanbieders. Is deze afwezig, dan heeft het weinig zin en is het weinig doelmatig om bestedingsmacht voor de consument te introduceren. In hoofdstuk 3 is al gewezen op een aantal vraagpunten met betrekking tot de mate van concurrentie op de huidige woningmarkt. Deze vragen zijn ook relevant op de markt voor woningen die geschikt zijn voor mensen met beperkingen. De huidige markt wordt niet gekenmerkt door een grote hoeveelheid aanbieders en het aanbod is vooralsnog ook tamelijk beperkt. Voor woonvoorzieningen en diensten op het gebied van zorg en welzijn die aan huis geleverd kunnen worden kan, anders dan op de woningmarkt, in beginsel sprake zijn van een laagdrempelige toetreding. In de thuiszorg is dit de afgelopen jaren ook gebleken. Voor grootschalige invoering van pgb's zullen beperkingen op toetreding in wet- en regelgeving echter verder opgeheven moeten worden.

de rol van huurwetgeving

Daarnaast is van belang dat de wet- en regelgeving de consument toestaat vrijelijk keuzes te maken. In hoofdstuk 3 is hierover al het een en ander gezegd bij het bespreken van de woonruimteverdeling. Op het terrein van woonvoorzieningen is vooral de huurwetgeving als mogelijk belemmerende factor van belang. Momenteel zijn huurders afhankelijk van hun verhuurders en hebben zij geen directe zeggenschap over de wijze waarop voorzieningen (en welke voorzieningen precies) worden aangebracht in hun woning. Introductie van een pgb voor aard- en nagelvaste woonvoorzieningen is in een dergelijke situatie weinig zinvol. Bij een integrale herziening van de huurwetgeving (tweede fase) wordt momenteel onder andere een aanpassing van het Burgerlijk Wetboek voorbereid, waardoor de positie van de huurder in dergelijke situaties wordt versterkt. Een verhuurder kan niet langer het door de huurder aanbrenge van woonvoorzieningen weigeren tenzij de verhuurbaarheid wordt geschaad of de waarde van de woning wordt verminderd. De herziening van de huurwetgeving ligt op dit moment bij de Eerste Kamer.

eisen aan de indicatiestelling

Een belangrijke voorwaarde voor effectieve vraagsturing die gerelateerd is aan de uitvoering, is een goede indicatiestelling. Zonder goede indicatiestelling geen goed doelbereik. Ook voor de bestaande instrumenten geldt dit, maar bij de overgang van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde omgeving neemt het belang van een goede indicatiestelling toe. Een adequate toegangsregulering is dan namelijk een noodzakelijke voorwaarde bij de beheersing van de uitgaven en de houdbaarheid van de publieke financiering.

Gegeven het moeilijk objectiveerbare karakter van zorgbehoeften, voldoet een eenvoudige ja/nee-indicatiestelling niet. Echt maatwerk vereist vanwege de aard van de zorgbehoeften een functionele, integrale en objectieve indicatiestelling. Functioneel, omdat door concrete hulpverleningsdoelen in functionele termen te formuleren zoveel mogelijk ruimte over blijft voor consumenten om de daadwerkelijke invulling zelf naar eigen inzicht vorm te geven⁶⁷.

⁶⁷ Het gaat erom om in functionele termen aan te geven welke activiteit moet worden ondernomen het doel te bereiken. De indicatiestelling wordt dan niet gebonden aan een bepaald aanbod (zoals 'verpleeghuiszorg'), maar in termen van een functie die is losgekoppeld van een bepaalde leverancier (zoals 'verpleging'). Zie over functionele indicatiestelling bijvoorbeeld het *Handboek indicatie voor zorg*

En integraal omdat alleen door alle relevante wet- en regelgeving in hun samenhang te bezien op doelmatige wijze kan worden gegarandeerd dat mensen zelfstandig kunnen blijven wonen. Om objectiviteit van de indicatiestelling, en daarmee de budgettaire beheersbaarheid, te garanderen is daarnaast een uniform, functioneel protocol noodzakelijk⁶⁸.

De huidige praktijk staat op dit moment nog tamelijk ver af van een dergelijke functionele, integrale en uniforme indicatiestelling. Zoals geschetst in hoofdstuk 2 is de relevante wet- en regelgeving in veel opzichten totaal verschillend. De Huursubsidiewet is een subsidieregeling, de AWBZ een verzekeringswet, de Wvg een voorzieningenwet en de Welzijnswet een kaderwet. De Huursubsidiewet en de AWBZ worden vormgegeven op Rijksniveau, de invulling van de Wvg en de Welzijnswet op gemeentelijk niveau. Voor de Huursubsidiewet is in de wet vastgelegd wie voor subsidie in aanmerking komt; voor de AWBZ geldt een verplichte indicatiestelling door een onafhankelijk orgaan, voor de Wvg geldt deze verplichting grotendeels niet. Voor de AWBZ is het oordeel van de indicatiesteller een besluit, voor de Wvg een advies, et cetera. Om pgb's voor wonen met zorg in te voeren zal wet- en regelgeving op dit punt dus moeten worden aangepast⁶⁹. Daarbij zal ook aandacht moeten worden besteed aan mogelijke verschuivingen in het gebruik van de verschillende wet- en regelgeving (denk bijvoorbeeld aan verschuivingen van de AWBZ naar de Wvg), en aan hun budgettaire consequenties.

Overigens zal een integrale functionele indicatiestelling altijd, ook na aanpassingen in de huidige wet- en regelgeving, hoge eisen stellen aan de indicatiesteller. Een daadwerkelijk integrale benadering vereist dat nagegaan wordt wat de verschillende kosten van met elkaar 'substitueerbare' goederen en diensten zijn. Vervolgens moet worden bepaald wat het maximum is dat uit publieke middelen wordt gedekt. Het ligt daarbij voor de hand dat het bedrag dat aan een indicatie wordt gehangen, is gebaseerd op het 'omslagpunt' of 'het goedkoopst adequate alternatief'. Hieronder wordt verstaan het arrangement dat het meest doelmatig aan de gestelde hulpverleningsdoelen tegemoet kan komen.⁷⁰ Een dergelijk omslagpunt of alternatief zal niet altijd gemakkelijk te bepalen zijn, bijvoorbeeld als gevolg van problemen bij het vergelijken van structurele en incidentele kosten. Of doordat schaalvoordelen van geclusterd wonen en geclusterde zorgverlening in de normering tot uitdrukking dienen te komen (zie verder onder waardebepaling).

waardebepaling: het probleem van incidentele en structurele kosten

Een ander uitvoeringsvraagstuk betreft de bepaling van de waarde van pgb's voor wonen met zorg. Het gaat dan niet zozeer om het hurenpluspgb waarvan de waarde op relatief eenvoudige manier bepaald kan worden, maar om het woonvoorzieningenpgb of om de brede woonzorgpgb's. In voorkomende gevallen zal een vergelijking moeten worden getrokken tussen bijvoorbeeld de eenmalige kosten van het aanbrengen van een traplift in

en dienstverlening, VNG-uitgeverij (2000) en het IBO rapport *Toegang tot zorg en indicatiestelling in de AWBZ*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2001).

⁶⁸ Zie ook Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2001), waarin de voorwaarden voor indicatiestelling in een vraaggestuurde AWBZ worden besproken, en Ministerie van VWS (2001b, c).

⁶⁹ Zie hierover ook de VROM-raad (1998) en het rapport *Zorg lokaal*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2000). Relevant is hier vooral het lopende traject over de toekomst van de indicatiestelling in de AWBZ waarin met name de veranderingsvoorstellen vanuit een meer uniformerende en objectiverende sturingsfilosofie in het IBO-onderzoek *Toegang tot zorg en indicatiestelling in de AWBZ* een rol spelen.

⁷⁰ Zie ook RVZ (1997, p.32).

een reguliere woning en de doorlopende kosten van thuiszorg. Dit veronderstelt inzicht in de mate waarin en de voorwaarden waaronder deze twee zaken substituten zijn. Ook veronderstelt het dat normering van de afzonderlijke posten mogelijk is. En tenslotte dienen methodes gevonden te worden om dergelijke uiteenlopende posten met elkaar te vergelijken. Om de beoogde keuzevrijheid vervolgens te waarborgen, is daarnaast inzicht nodig in de wijze waarop een pgb dat genormeerd is voor bijvoorbeeld structurele kosten, kan worden ingezet voor een incidentele aanschaf. Het vergroten van keuzevrijheid door de consument toe te staan het pgb aan te wenden voor een relatief kostbare incidentele aanschaf heeft immers niet vanzelfsprekend ook direct praktische betekenis als het pgb genormeerd is op de maandelijkse kosten van thuiszorg. Een pgb-houder zal immers zelden zelf in staat zijn het benodigde geld voor de investering op tafel te leggen. Nagegaan zal moeten worden in hoeverre bijvoorbeeld bankleningen of een 'uitkering in één' mogelijke oplossingen vormen.

Grenzen aan de hoogte van het pgb: het omslagpunt

In de discussie over wonen, zorg en dienstverlening voor mensen met zware beperkingen speelt het begrip 'omslagpunt' een belangrijke rol. In beginsel wordt hiermee bedoeld op het punt waarop het vanuit kwalitatieve en doelmatigheidsoverwegingen op een bepaald moment niet meer aanvaardbaar is om zorg extramuraal aan te bieden. Het begrip kan echter ook breder worden gebruikt om aan te duiden dat hoewel het weliswaar in principe mogelijk is om voor iedere zorgbehoevende zorg aan huis te leveren, er een punt komt waarop levering van zeer intensieve zorg in de thuissituatie minder doelmatig is dan bijvoorbeeld het wonen in een woonzorgcomplex, wat op zijn beurt weer minder doelmatig kan zijn dan intramuraal verblijf in een verpleeghuis. Bij de toekenning van pgb's zal moeten worden uitgegaan van een dergelijk omslagpunt. Mensen hanteren zelf echter ook een 'omslagpunt', maar dit kan om uiteenlopende redenen verschillen van dat wat vanuit de overheid als zodanig wordt gedefinieerd. Waar sommigen graag in een woonzorgcomplex met zorg en dienstverlening zouden willen wonen, kunnen anderen intrinsieke waarde hechten aan het zo lang mogelijk in hun eigen woning blijven wonen. Zelfs als dit zou betekenen dat er 'een verpleeghuis om hen heen gebouwd moet worden'. Door pgb's te normeren op het van overheidswege gedefinieerde omslagpunt, maar mensen toe te staan met bijlegging van eigen geld een ander, door hen meer gewaardeerd alternatief te kiezen, kan de keuzevrijheid van consumenten en de doelmatige besteding van gelden worden vergroot. Door toe te staan dat consumenten pgb's bundelen, wordt de keuzevrijheid vergroot en blijft het mogelijk om (onder bijlegging van eigen geld) het kostbaarder alternatief te kiezen en indien gewenst ook met een relatief zware zorgbehoefte thuis te blijven wonen.

4.5 Afwegingen bij vormgevingsvragen

Net als in hoofdstuk 3 wordt hier tot slot nader ingegaan op een aantal vormgevingskwesties. Deze zijn deels dezelfde als de *trade-offs* behandeld in hoofdstuk 3, zoals de afweging tussen budgettaire neutraliteit en inkomenseffecten bij de introductie van hurenpluspgb's. Ook op het terrein van wonen met zorg geldt weer dat de geschetste voordelen zich vooral op de langere termijn zullen voordoen. Bij de overgang van een systeem van huursubsidie naar een systeem van pgb's, inclusief pgb's voor mensen met beperkingen, zullen hetzij forse inkomenseffecten optreden, hetzij aanzienlijke budgettaire effecten. Daarnaast spelen er op het terrein echter ook een aantal andere vraagstukken, meer specifiek voor wonen met zorg. Deze worden hieronder besproken.

keuzevrijheid versus bestedingsbinding

Ook op het terrein van wonen met zorg zal weer een keuze moeten worden gemaakt over de mate van bestedingsbinding van de pgb's. De voortgaande individualisering van de samenleving heeft zeker ook invloed op mensen met beperkingen, mensen die ooit vooral werden gezien als dankbare, tamelijk passieve en afhankelijke zorgontvangers maar nu toch vooral als zelfbewuste, assertieve en actief kiezende burgers. Gevolg is dat zorgbehoevende ouderen én jongeren, mensen die voorheen wellicht tevreden waren met het standaard aanbod in verzorgings- en verpleeghuizen, zeker bij de verwachte stijgende welvaartsontwikkeling een steeds diverser vraag formuleren die beter tegemoet komt aan hun wens naar zelfbeschikking.⁷¹ In principe pleit dit voor ontvoogding, waarbij burgers zelf keuzes kunnen maken en de vraag centraal komt te staan.

Voor zover de overheid toch meer zekerheid wenst over de besteding van pgb's kan zij deze binden aan het domein van wonen met zorg. Dit kan dan de gewenste zekerheid leveren dat wonen met zorg op maat ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De overheid stelt daarmee de kaders, maar laat de consument binnen die kaders vrij om naar eigen inzicht het gewenste woonzorgarrangement samen te stellen. Verder ligt ook een vorm van bestedingsbinding voor de hand vanuit de invalshoek van de zorgplicht van gemeenten en zorgkantoren. Strategisch handelende consumenten zouden, indien deze zorgplicht niet kan worden afgekocht, hun pgb aan andere dingen dan het beoogde doel kunnen besteden en zich vervolgens toch kunnen wenden tot de gemeente of het zorgkantoor met een hernieuwde zorgvraag. De overheid moet dan twee keer betalen om aan één zorgvraag tegemoet te komen. Als de zorgplicht kan worden afgekocht is het risico van dergelijk ongewenst gedrag aanmerkelijk kleiner. Aandachtspunt blijft dan wel of het maatschappelijk wenselijk en haalbaar is om geen zorg of voorzieningen meer te bieden als een pgb-ontvanger het pgb niet aan het beoogde doel blijkt te hebben besteed.

betaalbaarheid versus budgettaire beheersbaarheid

De voordelen van voor de burger betaalbare zorg op maat en een grote keuzevrijheid dienen bij de invoering van pgb's te worden afgewogen tegen de verminderde budgettaire beheersbaarheid. In een aanbodgefinancierd stelsel kunnen de uitgaven beter begrensd en begroot worden. Bovendien kunnen schaalvoordelen behaald worden door grootschalig in te kopen. Daar kunnen dan wel maatschappelijk moeilijk aanvaardbare wachtlijsten tegenover staan van mensen met een acute en geïndiceerde zorgbehoefte. In een vraaggestuurd stelsel, waar via indicatiestelling bepaald wordt of men in aanmerking komt voor een persoonsgebonden (of persoonsvolgend) budget, heeft de financiering in beginsel een open einde karakter en worden diensten in beginsel individueel ingekocht. Zonder voldoende concurrentie of inkoopcombinaties van individuele consumenten kunnen de kosten dan hoger uitvallen.

In paragraaf 4.4 is reeds gewezen op het belang van een goed functionerende indicatiestelling en voldoende concurrentie tussen aanbieders, mede om budgettaire risico's te beperken. Wat betreft de indicatiestelling geldt echter dat ook bij een goede – functionele, integrale en objectieve – indicatiestelling de uitgaven sterker kunnen groeien dan vanuit budgettaire overwegingen wenselijk wordt gevonden. Eenvoudigweg omdat meer mensen dan verwacht op ondersteuning op het terrein van wonen met zorg zijn aangewezen. Dan kan, om Paul Schnabel aan te halen, de spanning tussen 'de onvermijdelijke beperkingen van het collectieve arrangement' en 'de onbegrensde breedte van de wensen van individuele

⁷¹ Zie onder andere Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2000), Ministerie van VROM (2000a).

burgers' te hoog oplopen⁷². Om dit te voorkomen zal de overheid expliciet moeten maken wat het kwaliteitsniveau is dat zij wil garanderen. In krappe tijden, wanneer de budgettaire invalshoek leidend is, kan dit betekenen dat het redelijk geachte prijsniveau en/of de eigen bijdrage moeten worden bijgesteld⁷³.

waardedifferentiatie versus marktwerking

Zoals ook al in hoofdstuk 3 is aangegeven kan de waarde van pgb's aan de hand van allerlei criteria gedifferentieerd worden. De voordelen hiervan dienen te worden afgewogen tegen de nadelen die met meer differentiatie gepaard gaan. Wat het hurenpluspgb betreft kan verwezen worden naar paragraaf 5 van hoofdstuk 3. Daarnaast speelt het vraagstuk echter ook bij de normering van pgb's voor woonvoorzieningen. Hierboven is al genoemd dat het relatief ingewikkeld is om een pgb voor woonvoorzieningen te normeren, zeker als het gaat om aard- en nagelvaste voorzieningen. Een bedrag 'normeren' kan natuurlijk altijd, maar het is wel de vraag in hoeverre de potentiële efficiency en kwaliteitswinsten die daarmee te behalen zijn opwegen tegen de potentiële nadelen. De voordelen moeten worden afgewogen tegen de risico's van kwaliteitsverlaging of lastenverzwaring door onvoorziene en niet te voorziene tegenvallers bij het installeren van de voorziening. Voor zover met grote nauwkeurigheid tot een genormeerd bedrag wordt gekomen, is de afweging er vooral een tussen de potentiële efficiency en kwaliteitswinsten aan de ene kant en de relatief hoge uitvoeringskosten anderzijds.

4.6 Conclusies

De werkgroep heeft in dit hoofdstuk de aandacht gericht op mogelijkheden voor de introductie van pgb's op het terrein van wonen met zorg. De bouwstenen overziend, concludeert de werkgroep dat introductie van pgb's op dit terrein in principe belangrijke voordelen biedt. Introductie van een hurenpluspgb leidt tot een betere afweging tussen prijs en kwaliteit, maakt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en vergroot de marktwerking. Introductie van pgb's op de overige, voorheen meer aanbodgestuurde terreinen van wonen met zorg heeft daarbij als belangrijke meerwaarde dat consumenten, onder bepaalde voorwaarden, het aanbod beter kunnen laten aansluiten op hun eigen voorkeuren en specifieke mogelijkheden en omstandigheden. De normering van het pgb garandeert een voor iedereen toegankelijk basisniveau van voorzieningen, terwijl mensen de keuzevrijheid krijgen om zich, meer dan in geval van een natura voorziening, maatwerk te verwerven van het door hen gewenste kwaliteitsniveau. Doordat aanbieders zich bij de overgang op deze vraagfinanciering meer op deze wensen zullen moeten richten, komt het aanbod daarbij ook op een doelmatiger wijze tot stand. Als consumenten daarbovenop wordt toegestaan de verschillende pgb-budgetten te koppelen, ontstaat naar verwachting een nog grotere meerwaarde omdat consumenten dan onder eigen regie wonen, zorg, welzijn en vervoer optimaal op elkaar kunnen afstemmen.

Wel geldt ook hier weer dat de verwachte meerwaarde slechts gerealiseerd kan 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 dat inzicht met behulp van adviseurs en zaakgemachtigden kunnen verwerven. Zonder inzicht geen

⁷² Zie Sociaal en Cultureel Planbureau (2001, p.15).

⁷³ Zie bijvoorbeeld ook Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2001), waarin verder op een aantal van deze mogelijkheden wordt ingegaan.

daadwerkelijke keuzevrijheid. Daarnaast is een goede indicatiestelling van groot belang, niet alleen vanwege het garanderen van de toegankelijkheid van voorzieningen, maar ook vanuit het perspectief van budgettaire beheersbaarheid. Een derde voorwaarde is die van voldoende (potentiële) concurrentie tussen aanbieders, zonder welke het weinig zin heeft en weinig doelmatig is om bestedingsmacht aan consumenten over te dragen. Als gevolg van de specifieke karakteristieken van de markt voor wonen met zorg wordt niet vanzelfsprekend aan deze voorwaarden voldaan. De markt voor wonen met zorg omvat tamelijk complexe producten en diensten, terwijl sommige keuzes een grote negatieve impact kunnen hebben op zorgconsumenten. Zorgbehoeften zijn bovendien moeilijk objectiveerbaar, waardoor een goede integrale indicatiestelling ingewikkeld maar juist ook noodzakelijk is. Bovendien is een groot deel van de markt nog aanbodgestuurd en is er amper sprake van concurrentie in de zorg. De werkgroep constateert met de VROM-raad dat deze punten vooral voor kwetsbare groepen van belang zijn⁷⁴. Deze groepen lijden het meest van de imperfecties van de markt, zoals bewonersselectie door aanbieders van woningen, lokale marktonevenwichtigheden en gebrek aan concurrentie. De voordelen van pgb's kunnen dan ook alleen worden gerealiseerd als de aanbodkant op het terrein van wonen met zorg verder wordt geliberaliseerd en wet- en regelgeving wordt gericht op het verstevigen van de informatievoorziening en indicatiestelling.

Rondom een aantal vormgevingsvraagstukken dienen bovendien afwegingen gemaakt te worden. Het gaat daarbij onder andere om de in het vorige hoofdstuk al benoemde afweging tussen meer keuzevrijheid en een verbeterde marktwerking enerzijds en de kosten van compenseren van herverdelingseffecten anderzijds. Specifiek op het terrein van wonen met zorg acht de werkgroep het daarnaast van belang aandacht te besteden aan de afweging tussen keuzevrijheid en bestedingsbinding. In een tijd waarin keuzevrijheid en zelfbeschikking, zeker ook voor mensen met beperkingen, hoog in het vaandel staan, zal beargumenteerd moeten worden in welke gevallen en waarom het oormerken van gelden wenselijk of zelfs noodzakelijk wordt gevonden. Voorop staat het streven naar verregeande ontvoogding, waarbij burgers zo veel mogelijk zelf keuzes kunnen maken en de vraag naar op maat gesneden arrangementen van wonen, zorg en welzijn centraal komt te staan. Met het oog op het garanderen van een doelmatige en beheerste kostenontwikkeling zal echter wel verkend moeten worden waar de grenzen aan de keuzevrijheid liggen. Daarbij is aandacht nodig voor het risico van aanzuigende werking, een gebrekkige informatievoorziening en strategisch gedrag. Op grond hiervan kan de overheid er de voorkeur aan geven besteding te binden aan het domein van wonen met zorg.

Tot slot concludeert de werkgroep dat er zich, zeker op het terrein van wonen met zorg, op de korte tot middellange termijn enkele complexe vraagstukken aandienen van budgettaire en uitvoeringstechnische aard. Vanwege het complexe samenstel van allerlei regelingen bestaat er op dit moment nog weinig zicht op concrete oplossingen van deze vraagstukken. De werkgroep acht het zinvol om na te gaan in hoeverre experimenten vormgegeven kunnen worden waarmee het inzicht in deze vraagstukken verdiept kan worden.

⁷⁴ Zie VROM-raad (1999).

Geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer (2001). *Beleidsinformatie huursubsidie*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Barr, Nicholas (1998). *The economics of the welfare state*. Third edition. Oxford: Oxford University Press
- Boer, Alice de, Josette Hessing-Wagner, Mirjam de Klerk & Sjoerd Kooiker (2001). Gebruik van dienstverlening en zorgvoorzieningen. In: M.M.Y. de Klerk (red.), *Rapportage ouderen 2001*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brandsen, Taco (1999). 'Volkshuisvesting: tegen de vlakte'. In: Willem Trommel & Romke van der Veen (red), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Centraal Planbureau (2002). *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*. Centraal Planbureau: Den Haag.
- Commissie Second opinion scheiden van wonen en zorg (1996). *Naar geregisseerd scheiden*. Den Haag, 29 april 1996.
- Dugteren, Frank van (2001). 'Wonen'. In: M.M.Y. de Klerk (red.), *Rapportage ouderen 2001*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fahrenhort, Mary & Otto Reuchlin (2001). *Quick scan investeringsklimaat wonen met zorg voor ouderen*. Den Haag: B&A Groep
- HUD (2000). *Fair market rents for fiscal year 2001*. Washington D.C.: Department of Housing and Urban Development, Office of the Secretary,
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2000). *Zorg lokaal. Van de Wvg naar een dienstverleningsstelsel*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, nr. 27550, nr. 1.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2001). *Toegang tot zorg en indicatiestelling in de AWBZ*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, nr. 28156, nr.1.
- Innovatieprogramma Wonen en Zorg (2001). *Onderzoek financiering woonzorgcomplexen, eindrapportage*. Utrecht: IWZ
- Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (1997). *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Ipsa Facto/SGBO (2001). *Een verstreckende wet 3: eindrapport. Evaluatie van de Wet voorzieningen gehandicapten. Derde meting*. Ipsa Facto/SGBO.
- Klerk, M.M.Y. de (red.) (2001). *Rapportage gehandicapten 2000. Arbeidsmarkt en financiële situatie van mensen met beperkingen en/of chronische ziekten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp.25-56.
- MDW (2000). *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*, februari 2000 (bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24036, nr.147).
- MDW (2001). *Vouchers en persoonsgebonden budgetten*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Financiën (2001). *Belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

- Ministerie van VROM (2000a). *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21^{ste} eeuw*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ministerie van VROM (2000b). *Evaluatie Huursubsidiewet en RBH/Vangnetregeling*. Den Haag: Ministerie van VROM, september/oktober 2000.
- Ministerie van VROM (2001a). *Verslag van de werking van de Huursubsidiewet over de periode 1 juli 1999 / 1 juli 2000 (CR31)*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, juni 2001.
- Ministerie van VROM (2001b). *Rijksbegroting 2002*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28000, hoofdstuk XI, nr.2.
- Ministerie van VWS (2000a). *Zorgnota 2001*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Ministerie van VWS (2000b). *Persoonsgebonden budgetten*. Brief van de Staatssecretaris van VWS naar de Tweede Kamer, 8 november 2000. Vergaderjaar 2000-2001, kamerstuk 25657, nr. 17.
- Ministerie van VWS (2001a). *Persoonsgebonden budgetten*. Brief van de Staatssecretaris van VWS naar de Tweede Kamer, 5 maart 2001. Vergaderjaar 2000-2001, kamerstuk 25657, nr.18.
- Ministerie van VWS (2001c). *Standpunt modernisering van de AWBZ en vereenvoudiging PGB*. 17 juli 2001. Vergaderjaar 2000-2001, kamerstuk 26631 en 25657, nr. 14.
- Ministerie van VWS (2001d). *Implementatie modernisering van de AWBZ en vereenvoudiging pgb*. Vergaderjaar 2000-2001, kamerstuk 26631 en 25657.
- Ministerie van VWS/Ministerie van VROM (2001). *Modernisering AWBZ*. Brief van de Staatssecretarissen van VWS en VROM aan de Tweede Kamer, 25 juni 2001. Vergaderjaar 2000-2001, kamerstuk 26631, nr.12.
- Peterson, George E. (2000). 'Housing vouchers: the U.S. experience'. In: C. Eugene Steuerle, Van Doorn Ooms, George E. Peterson & Robert D. Reischauer (2000). *Vouchers and the provision of public services*. Washington D.C.: Brookings Institution Press/Committee for Economic Development/Urban Institute Press, pp.139-175.
- Pol, H. van de & H. van Andel (2000). *Werkdocument Persoonsgebonden budgetten in de Wvg*. Den Haag: SGBO.
- Poulus, Co, Gabriëlle Sogelée & Anneke van Mourik (2001). *Woon- en woonzorgvouchers, Marktcondities en effecten*. Delft: ABF Research.
- Priemus, Hugo (2000). *Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuisvesting*. Delft: DGVH/Nethur.
- Rele, Harry ter & Guido van Steen (2001). Housing subsidisation in the Netherlands. Measuring its distortionary and distributional effects. *CPB Discussion Paper, No.002*. Den Haag: Centraal Planbureau
- RVZ (1997). *Met zorg wonen. Deel 1. De relatie tussen gezondheidszorg, dienstverlening en huisvesting*. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
- Schoenmakers, Claudette (2000). *Persoonsgebonden budget voorzieningen voor gehandicapten en ouderen. Evaluatie van een tweejarig experiment met het pgb voor Wvg-voorzieningen in de gemeente Utrecht*. Utrecht: Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie.

- Sociaal en Cultureel Planbureau (2001). 'Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving'. In: *Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (1999). *Eindrapport Nationale Survey Woonzorgcomplexen*. Rotterdam: SEV.
- Timmermans, J.M. (2000). *De toekomst van de AWBZ: van ziekte- naar zorgverzekering*. Werkdocument 69. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Timmermans, J.M., F. Heide, M.M.Y. de Klerk, S.E. Kooiker, M. Ras, & F.A. van Dugteren (1997). *Vraagverkenning wonen en zorg voor ouderen*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA (Cahier nr. 145).
- VROM-raad (1998). *Advies over wonen met zorg*. Advies 002. Den Haag: VROM-raad
- VROM-raad (1999), *Wonen, Beleid en Legitimiteit*. Advies 014. Den Haag: VROM-raad.
- Wergroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000). *De armoedeval, analyse en oplossingen*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie bv.

Bijlage I: Lijst met afkortingen

ABW	Algemene Bijstandswet
AOW	Algemene Ouderdomswet
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BEW	Bevordering Eigen Woningbezit
CPB	Centraal Planbureau
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IWZ	Innovatieprogramma Wonen en Zorg
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
Pgb	Persoonsgebonden budget
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SEV	Stichting Experimenten Volkshuisvesting
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WBO	Wet bejaardenoorden
WBO	Woningbehoefte onderzoek
WSF	Wet op de Studiefinanciering
Wvg	Wet voorzieningen gehandicapten
WW	Werkloosheidswet

Bijlage II: Taakopdracht

Aanleiding

In de (ontwerp) Nota Wonen is voorgesteld om door middel van een aantal experimenten te bezien of het mogelijk is op termijn de huidige huursubsidie te moderniseren via woon- en woonzorgvouchers. Studie naar dit onderwerp is van belang. De huursubsidie is kerninstrument van het woonbeleid waarvan meer dan een miljoen mensen gebruik maken. Wijzigingen van dit instrument dienen goed beredeneerd te zijn waarbij overigens rekening zal worden gehouden met het kabinetsstandpunt n.a.v. het IBO-Wvg.

Probleemstelling

Wat zijn de voor- en nadelen van het invoeren van vouchers in de woon- en woonzorgsector?

Onderzoeksvragen

- Welke mogelijkheden zijn er om een woonvoucher in de huurwoningmarkt in te voeren, eventueel gekoppeld aan andere regelingen zoals het persoonsgebonden budget (AWBZ) en de koopsubsidie voor lagere inkomens?
- Kan een voucher bijdragen aan het reduceren van de armoedeval?
- Hoe kan een voucher in de praktijk worden gebracht?
- Welke criteria moeten gelden om in aanmerking te komen voor de voucher en wie voert de indicatiestelling uit?
- Wat zijn de voor- en nadelen van de diverse varianten en in het bijzonder: wat zijn de gevolgen van de verschillende varianten op de Rijksuitgaven?

Onderzoeksaanpak

Er is nog nauwelijks onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van woonvouchers. Alhoewel onderzoek momenteel wordt opgestart, kan er dus slechts in geringe mate worden geput uit eerder onderzoek. Naar persoonsgebonden budgetten zijn in het kader van de Wvg en de AWBZ wel onderzoeken verricht. Recent is een IBO naar de Wvg afgerond. Het kabinetsstandpunt n.a.v. dit IBO zal betrokken worden bij het IBO vouchers. Naast kwantitatieve analyses (onder meer op basis van het WBO '98) zullen ook gesprekken met experts en betrokkenen kunnen dienen om de voor- en nadelen van vouchers in de woon- en woonzorgsector in kaart te brengen. Als randvoorwaarde bij de ontwikkeling van beleidsvarianten geldt (in beginsel) budgettaire neutraliteit.

De IBO-werkgroep kan beginnen met het opstellen van varianten van vouchers waar in de experimenten, zoals die in de Nota Wonen zijn aangekondigd, aandacht aan kan worden besteed. De IBO-werkgroep zal zijn onderzoek moeten afronden voordat de experimenten van start gaan. De IBO-werkgroep dient daarbij volgtijdelijk te zijn aan het algemene toetsingskader voor vouchers dat in het kader van de nieuwe MDW-ronde zal worden ontwikkeld. Dat toetsingskader is voorzien in begin 2001. Verkenning van de mogelijkheden tot feitelijke toepassing van vouchers en persoonsgebonden budgetten is voorzien in april/mei 2001.

Deelnemende departementen (en andere organisaties)

AZ, BZK, EZ, Financiën, SZW, VROM, VWS en het CPB.

Bijlage III Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter:

prof.dr. H.A.A.Verbon Katholieke Universiteit Brabant

Leden:

dr. P. Alders Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
mw. drs. H. Bader Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. J.W. Baneke Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport(tot 9/4/2001)
mw. drs. M. Buis Ministerie van Algemene Zaken (tot 1/10/2001)
drs. M.T. Crump Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (tot 1/9/2001)
mw. drs. H.A.C. Dokter Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport(vanaf 9/4/2001)
drs. J.R. Hakfoort Centraal Planbureau (adviseur)
drs. F. van Haren Ministerie van Financiën
drs. G. Oren Ministerie van Economische Zaken
G. Planting Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
(vanaf 1/9/2001)
mw. drs. H. Uijt de Haag Ministerie van Algemene Zaken (vanaf 1/10/2001)
drs. F. Wiersma Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer

Secretariaat:

drs. H.C. Huijsmans Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer
mw. dr. S. van Velzen Ministerie van Financiën

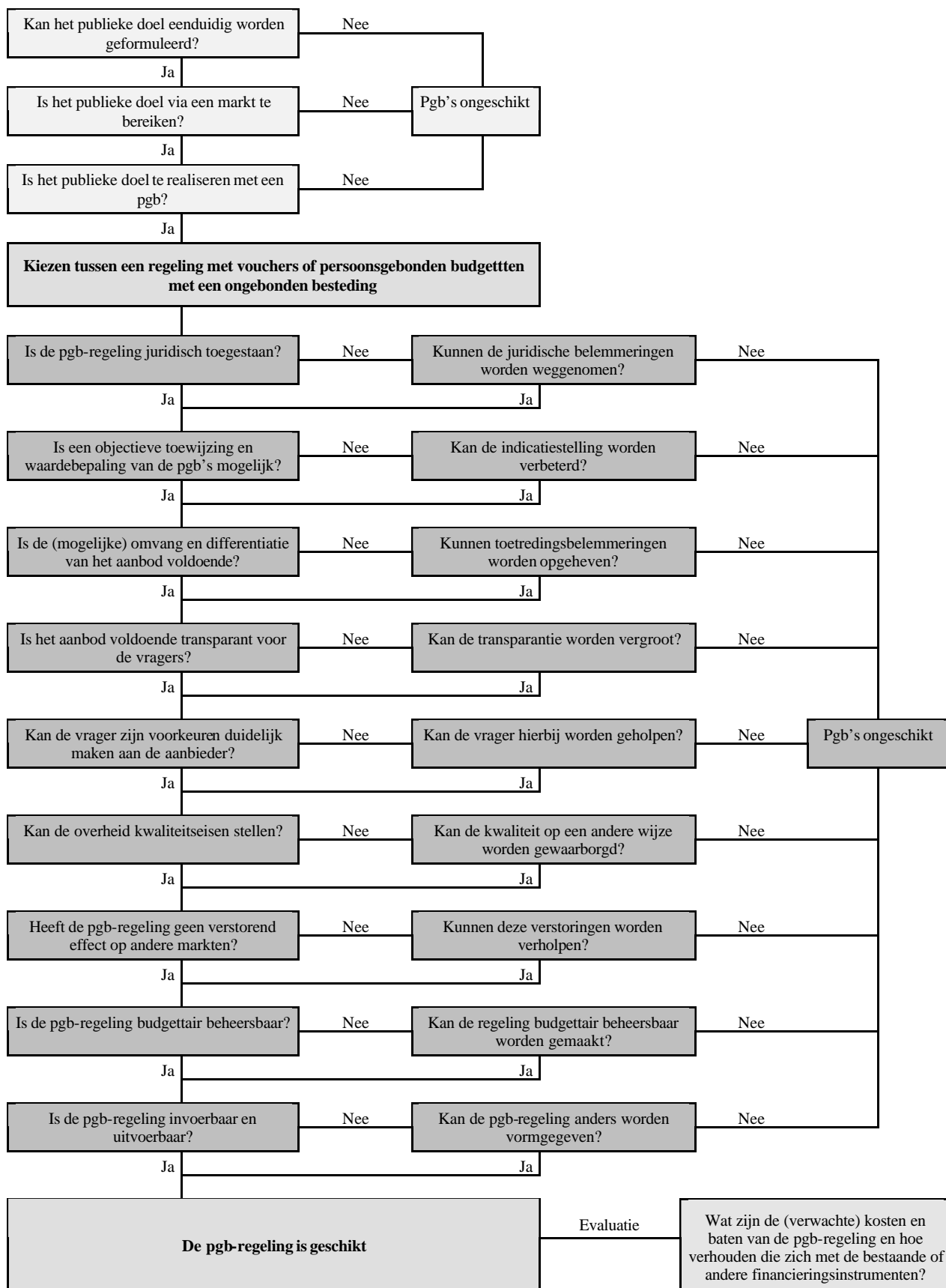
Verder hebben aan de vergadering van de IBO-werkgroep op verschillende momenten deelgenomen:

drs. F.R. Bauer Ministerie van Financiën
drs. A. Boer Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. P.G. van der Graaff Ministerie van Economische Zaken
drs. F. Hoogendijk Ministerie van Economische Zaken
drs. C. Laan Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. M. van Leuvensteijn Centraal Planbureau
drs. J. Pot Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer

De voorzitter spreekt zijn dank uit aan de volgende mensen die op enigerlei andere wijze bij het onderzoek waren betrokken:

drs. H.G. van Andel SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG
mw. drs. T. de Haas Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer
dr. M.M.Y. de Klerk Sociaal en Cultureel Planbureau
drs. R. Lizanzu Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer
mw drs. H.A. van de Pol SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG
drs. A. Polychronakis Gemeente Rotterdam, afdeling Beleid & Strategie/Zorg & Integratie
mw. H. Smudde Gemeente Utrecht, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid
dr. J.M. Timmermans Sociaal en Cultureel Planbureau
F. Weijburg Gemeente Utrecht

Bijlage IV MDW-vragenlijst



Bron: MDW-rapportage *Vouchers en persoonsgebonden budgetten*.

Bijlage V Cijfermatige achtergrondinformatie

In deze bijlage worden kerngegevens voor dit interdepartementaal beleidsonderzoek gepresenteerd. Eerst wordt ingegaan op de doelgroepen voor persoonsgebonden budgetten (pgb's) voor wonen en wonen met zorg: mensen met lage inkomens (paragraaf 1) en mensen met beperkingen (paragraaf 2). Vervolgens worden deze groepen met elkaar gekruist (paragraaf 3). Tenslotte wordt ingegaan op de woningvoorraad en in het bijzonder op de woonsituatie van de beide doelgroepen (paragraaf 4 en 5). Als het gaat om de doelgroep van woonpbg's wordt over het algemeen gekeken naar huishoudens, de cijfers over de doelgroep van woonzorgpbg's hebben meestal betrekking op individuen.

1. Lage inkomens

Het 'behouden en verbeteren van aansluiting bij de rest van de samenleving van diegenen die dat niet helemaal op eigen kracht kunnen' is één van de vijf kernopgaven van de *Nota Mensen, wensen, wonen*. Het gaat om de zogenaamde "aandachtsgroep van beleid", die in de *Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig* werd geïntroduceerd. Daar vielen alle huishoudens met een inkomen tot modaal onder. De inkomensgrens is jaarlijks met de inflatie aangepast. Het aandeel huishoudens binnen de aandachtsgroep is gedaald van 50% naar 38,5% in 1998 en zal naar verwachting verder teruglopen tot onder de 30% in 2015. In absolute zin is het aantal huishoudens binnen de aandachtsgroep overigens gelijk gebleven: ca. 2,6 miljoen. Nederland telt in totaal ca. 6,8 miljoen huishoudens (1999).

Tabel 1.1 De aandachtsgroep naar een aantal kenmerken, 1986-1998

Kenmerken	1986	1990	1994	1998
Absolute omvang aandachtsgroep (*1.000)	2.813	2.580	2.603	2.588
Als % van huishoudens	50,5	43,3	40,6	38,6
Eenpersoonshuishoudens (*1.000)	971	1.022	1.142	1.218
Meerpersoonshuishoudens (*1.000)	1.842	1.558	1.461	1.370
Percentage alleenstaanden	34,5	39,6	43,9	47,1
18-64 jaar	1.926	1.677	1.670	1.667
65+	887	903	933	921
Percentage 65+	31,5	35,0	35,9	35,6
Percentage 75+	13,5	15,6	16,5	17,7
Huurwoningen eenpersoonshuishoudens	81,1	82,6	83,3	82,0
Huurwoningen meerpersoonshuishoudens	63,4	64,4	63,2	61,4
Huurwoningen totaal	68,8	71,0	70,9	70,3
IHS-gebruik eenpersoons aandachtsgroep	38	47	50	51
IHS-gebruik meerpersoons aandachtsgroep	28	36	39	43
Totale woonquote aandachtsgroep	33,0	32,7	36,3	40,8

Bron: VROM (2000). *Perspectief op Wonen. Rapportage van het WBO 1998*, p.27

In tabel 1.2 is met behulp van het WBO nagegaan hoe de aandachtsgroep in het volkshuisvestingsbeleid overlapt met de doelgroepen van verschillende sociale wetgeving. Als gevolg van het hanteren van een ander inkomensbegrip wordt het aantal huursubsidie-ontvangers in het WBO overigens sterk onderschat. Met de cijfers betreffende overlap dient dan ook voorzichtig te worden omgegaan.

Tabel 1.2 Verschillende sociale wetten en overlap met aandachtsgroep volkshuisvesting

<i>Wet</i>	<i>Overlap met doelgroep</i>	<i>Huursubsidie</i>
ABW (h)	220.000	162.800 (74%)
WSF (p)	134.000	24.120 (33%)
AOW (p)	1.120.000	392.000 (35%)
ANW (p)	86.000	22.360 (26%)
WAO (p)	255.000	73.950 (29%)
WW (p)	118.000	42.480 (29%)
Huursubsidiewet (h)	794.000	794.000 (100%)

Bron: CBS/WBO 1998 (h=huishoudens, p=personen)

Het aantal huursubsidie-ontvangers bedraagt in werkelijkheid ruim 1 miljoen huishoudens. In onderstaande tabellen wordt dit aantal onderscheiden naar leeftijdscategorie en samenstelling van het huishouden.

Tabel 1.3 Aantal huursubsidie-ontvangers naar leeftijdscategorie

<i>Leeftijdscategorie</i>	<i>Tijdvak 1997-1998</i>		<i>Tijdvak 1999-2000</i>	
	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
< 23 jaar	39.443	3,8%	45.721	4,4%
23-65 jaar	605.540	58,8%	594.350	57,8%
> 65 jaar	385.693	37,4%	388.456	37,8%
Totaal	1.030.676	100%	1.028.526	100%

Bron: de Huursubsidie CD-rom

Tabel 1.4 Aantal huursubsidie-ontvangers naar huishoudsamenstelling

<i>Samenstelling huishouden</i>	<i>Tijdvak 1997-1998</i>		<i>Tijdvak 1999-2000</i>	
	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>N</i>	<i>%</i>
Eenpersoons	549.781	53,3%	553.777	53,8%
Meerpersoons	480.895	46,7%	474.750	46,2%
Totaal	1.030.676	100%	1.028.526	100%

Bron: de Huursubsidie CD-rom

In tabel 1.5 wordt weergegeven welke inkomensbronnen huursubsidie-ontvangers hebben. Vanwege het verschil tussen huishoudens en personen worden daarbij marges gehanteerd. Zoals uit de tabel blijkt, zijn er onder huursubsidie-ontvangers vooral veel AOW-gerechtigden en bijstandsgerechtigden te vinden.

Tabel 1.5 Aandeel inkomensbronnen binnen de huursubsidie (1998)

Inkomsten uit loon	20%-30%
ABW	16%-24%
WAO	5%-9%
WSF	< 5%
AOW	30%-40%
ANW	< 5%
WW	< 5%

Bron: CBS/WBO 1998

2. Mensen met beperkingen

Het bevorderen van wonen en zorg op maat is een andere kernopgave van de Nota *Mensen, wensen, wonen*. De opgave ontstaat als gevolg van vergrijzing (waarbij ouderen mondiger en koopkrachtiger worden) en extramuralisering in de zorg. De opgave luidt: 'het faciliteren van de totstandkoming van op maat gesneden woonzorg- en dienstverleningsarrangementen voor de groeiende groep zorgbehoevenden in de samenleving'. Het gaat vooral om ouderen en gehandicapten, maar ook om (ex)psychiatrische patiënten, (ex)dak- en thuislozen en (ex)verslaafden, kortom om iedereen

met beperkingen of een zorgbehoefte die zelfstandig wil wonen. Hieronder wordt nader ingegaan op ouderen en gehandicapten.

ouderen

Het aantal ouderen zal de komende decennia snel toenemen. Het aantal 65plussers zal oplopen van ca. 2 miljoen nu tot ca. 4 miljoen in 2030, een stijging met 8 procentpunten naar 22% van de bevolking. In tabel 2.1 wordt het aantal huishoudens naar leeftijdscategorie geïndiceerd.

Tabel 2.1 Aantal huishoudens naar leeftijd (* 1.000), 1986-1998

Leeftijdsklasse	1986	1990	1994	1998	Index '86-'98	Index '94-'98
< 25 jaar	352	356	377	298	85	79
25-34 jaar	1.210	1.307	1.395	1.373	113	98
35-54 jaar	2.061	2.247	2.459	2.678	130	109
55-64 jaar	824	837	857	915	111	107
65-79 jaar	918	979	1.050	1.122	122	107
80+ jaar	204	228	269	312	153	116
Totaal	5.569	5.954	6.407	6.698	120	105

Bron: VROM (2000), *Perspectief op Wonen. Rapportage van het WBO 1998*, p.20

Noot: leeftijd is leeftijd van het hoofd van het huishouden, gedefinieerd als de huurder of eigenaar van het woonverblijf.

Het SCP heeft met behulp van een zogenaamde 'beperkingenmaat' schattingen gemaakt van het aantal 65plussers dat met lichte, matige of ernstige fysieke beperkingen kampt. Het SCP heeft ook een prognose gemaakt van de ontwikkeling van het aantal 65plussers met beperkingen. Dit zal naar verwachting minder snel toenemen dan het totale aantal 65plussers (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2 Personen van 65 jaar en ouder met fysieke beperkingen, 1996-2015 (cijfers inclusief ouderen in een verzorgings- of verpleeghuis)

Percentages	1996	2000	2005	2010	2015	Groei per jaar (in %)
Niet	40,1	40,2	40,5	41,4	43,4	
Licht	23,8	23,7	23,7	23,6	23,6	
Matig	18,4	18,4	18,4	18,2	17,6	
Ernstig	17,8	17,7	17,4	16,7	15,4	
Aantallen x 1.000						
Niet	814	869	928	1.029	1.243	
Licht	483	512	543	586	675	
Matig	374	399	423	452	504	
Ernstig	361	383	399	416	441	
Totaal	2.032	2.162	2.293	2.483	2.863	
Index						
Niet	100	107	114	126	153	2,3
Licht	100	106	112	121	140	1,8
Matig	100	107	113	121	135	1,6
Ernstig	100	106	111	115	122	1,1
Totaal	100	106	113	122	141	1,8

Bron: Timmermans e.a. (1997), *Vraagverkenning wonen en zorg voor ouderen*, Den Haag: SCP, p.142 (SCP-bewerking, 1997)

Noot: fysieke beperkingen is gedefinieerd als motorische beperkingen, dus exclusief zintuiglijke beperkingen.

lichamelijk gehandicapten

Het SCP heeft met behulp van de beperkingenmaat ook het aantal lichamelijk gehandicapten geschat, of beter, het aantal mensen met lichamelijke beperkingen. De exacte aantallen zijn moeilijk te bepalen vanwege definitie- en meetproblemen. In tabel 2.3 worden aantallen mensen met beperkingen geschat en geprognoseerd op basis van CBS-gegevens. Intramuraal verblijvende mensen met beperkingen zijn niet in de cijfers meegenomen, kinderen en jongeren die thuis wonen wel. Als gevolg van de vergrijzing zal het aantal mensen met ernstige beperkingen de komende jaren aanzienlijk toenemen.

Tabel 2.3 Schatting van het aantal personen vanaf 5 jaar dat beperkingen ondervindt (exclusief instituutsbevolking), naar ernst van de beperking, 1986-2010 (in procenten, absolute aantallen x 1.000 en indices)

Beperking	% in bevolking	Aantal mensen x 1.000			Index (1986 = 100)		
	1986-1988	1986	1998	2010	1986	1998	2010
Zeer ernstig	4,1	545	660	760	100	121	139
Inclusief ernstig	11,5	1.550	1.850	2.125	100	119	137
Inclusief matig	20,7	2.780	3.225	3.650	100	116	131

Bron: De Klerk (red.) (2000), *Rapportage gehandicapten 2000*. Den Haag: SCP, p.26 (CBS/Nimawo 1990) SCP-bewerking)

Naast deze CBS-cijfers plaatst het SCP, op basis van zijn beperkingenmaat, zijn eigen schatting van 450.000 tot 500.000 zelfstandig wonende mensen met een ernstige lichamelijke beperking aan het einde van de jaren negentig.⁷⁵ Het is van belang daarbij de overlap met 65plussers met beperkingen in het oog te houden. In tabel 2.4 zijn mensen met beperkingen naar leeftijdscategorie en naar ernst van de beperking geïnclassificeerd. Zoals uit de tabel volgt bestaat het eerder genoemde totale aantal van 450.000 à 500.000 zelfstandig wonende mensen met ernstige lichamelijke beperkingen voor twee derde deel uit ouderen (316.000).

Tabel 2.4 Ernst van de lichamelijke beperkingen, bij personen van 6 jaar en ouder (exclusief instituutsbevolking), naar leeftijdscategorie, 1999 (in procenten en absolute aantallen x 1.000)

	6-14 jaar	15-64 jaar	^a 65 jaar
Ernst van de beperkingen (in %)			
Licht	4,5	11,7	23,8
Matig	1,4 ^a	4,2	22,0
Ernstig		1,4	14,8
Indicatie van het absolute aantal mensen (x 1.000) met			
Matige/ernstige beperkingen	27 ^a	606	785
wv. matige beperkingen		453	469
ernstige beperkingen		153	316

^a Omdat jeugdigen maar zelden beperkingen hebben, zijn hier de matige en de ernstige beperkingen samengenomen.

Bron: De Klerk (red.) (2000), *Rapportage gehandicapten 2000*. Den Haag: SCP, p.31

⁷⁵ Dit aantal dient vergeleken te worden met het CBS-aantal van 660.000 in 1998. Wat bij het CBS zeer ernstige beperkingen worden genoemd zijn bij het SCP ernstige beperkingen. Het verschil tussen de schattingen belooft dus 150.000 - 200.000. Het verschil wordt in belangrijke mate verklaard door het wel (CBS) of niet (SCP) meerekenen van incontinentieproblemen. Voor een inzicht in de omvang van de doelgroep wonen met zorg is de schatting van het SCP dan ook het meest relevant.

De cijfers hebben slechts betrekking op zelfstandig wonende mensen. Voor een totaalbeeld van het aantal mensen met beperkingen moet hierbij de instituutsbevolking worden opgeteld. ABF Research becijferde op basis van CBS-gegevens dat in 1999 de totale instellingsbevolking ca. 218.000 bedroeg⁷⁶. Zoals in paragraaf 5 wordt aangegeven hebben naar schatting 168.000 mensen in deze groep lichamelijke beperkingen. Het totaal aantal mensen met (ernstige) lichamelijke beperkingen komt daarmee op ca. 618.000 à 668.000 (zie ook tabel 5.4).

verstandelijk gehandicapten

Het SCP schat het totale aantal verstandelijk gehandicapten, inclusief intramuraal verblijvende mensen, op ruim 100.000, waarvan de helft met een ernstige verstandelijke beperking. Onderstaande tabel laat een prognose zien van het aantal mensen met een ernstige verstandelijke beperking, uitgesplitst naar leeftijdscategorie.

Tabel 2.5 Schatting van het aantal personen met ernstige verstandelijke beperkingen, inclusief tehuisbevolking, 1987-2010 (in absolute aantallen, afgerond op honderdtallen, en indices)^a

	Absolute aantallen			Indices	
	1987	1999	2010	1999 (1987=100)	2010 (1999=100)
4- 9 jaar	5.400	5.900	5.500	108	94
10-19 jaar	10.300	7.900	8.200	76	105
20-29 jaar	12.300	8.700	7.200	71	83
30-39 jaar	9.700	11.300	7.900	117	69
40-49 jaar	5.300	9.600	10.500	182	109
50-59 jaar	3.200	5.300	8.600	166	162
60-64 jaar	1.200	1.400	2.700	118	194
≥ 65 jaar	1.600	2.500	3.300	157	134
Totaal	49.200	52.700	54.000	107	102

^a Als gevolg van afronding tellen de afzonderlijke categorieën niet exact op tot het totaal.

Bron: De Klerk (red.) (2000), *Rapportage gehandicapten 2000*. Den Haag: SCP, p. 45

Er is dus een lichte toename te verwachten van het aantal mensen met een ernstige verstandelijke handicap. Dit houdt verband met demografische ontwikkelingen en met de verbeterde levensverwachting van verstandelijk gehandicapten.

3. Mensen met beperkingen naar inkomen

Zoals uit tabel 3.1 volgt hebben de meeste mensen met ernstige beperkingen een inkomen uit uitkering. Naarmate de ernst van de beperkingen afneemt neemt het aantal mensen met een inkomen uit arbeid toe.

⁷⁶ Hooimeijer, Oskamp & Sogelée (2001). *Deconcentratie vanuit zorginstellingen*. Delft: ABF-Research, p.9. De ABF-cijfers zijn gebaseerd op CBS-data uit januari 1999. De instellingsbevolking wordt gedefinieerd als alle inwoners van verzorgingshuizen, verpleeghuizen, zwakzinnigeninrichtingen, psychiatrische inrichtingen, gezinsvervangende tehuizen en overige instellingen. Die laatste categorie is hier buiten de cijfers gehouden, aangezien het gaat om inwoners van o.a. gevangenis en niet om de doelgroep van dit IBO.

Tabel 3.1 Belangrijkste inkomensbron van personen van 18-64 jaar, naar de aanwezigheid van lichamelijke beperkingen, 1995 (horizontaal gepercenteerd, met uitzondering van de populatieaandelen)

	Populatie-aandelen	Voornaamste inkomensbron						
		Totaal	Geen	Arbeid	Arbeids-ongesch. uitkering	WW/VUT bijstands-uitkering	ANW/AOW uitkering	Overige bron
<i>Lichamelijke beperkingen</i>								
Geen	81	100	15	70	2	9	1	3
Wel	19	100	17	44	19	14	2	3
wv. lichte	12	100	18	54	10	14	1	3
matige	5	100	17	30	32	14	3	4
ernstige	2	100	16	13	45	16	6	5
Totaal	100	100	15	65	5	10	1	3

Bron: De Klerk (red.) (2000), *Rapportage gehandicapten 2000*. Den Haag: SCP, p.118 (gebaseerd op AVO '95)

Zoals te verwachten, is het hebben van lichamelijke beperkingen ook van grote invloed op de hoogte van het inkomen. Op individueel niveau zijn de verschillen vooral voor mannen groot. Uit onderzoek uit 1995 heeft het SCP geconcludeerd dat mannen in de potentiële beroepsbevolking met matige of ernstige lichamelijke beperkingen gemiddeld ongeveer 8168 euro (18.000 gulden) minder bruto inkomen hebben dan mannen zonder beperkingen. In onderstaande tabel zijn de inkomensverschillen op huishoudensniveau weergegeven, gebaseerd op recent onderzoek. Vooral als degene met ernstige lichamelijke beperkingen hoofdkostwinner is, zijn de inkomensverschillen groot.

Tabel 3.2 Gemiddeld besteedbaar inkomen, personen van 18-64 jaar, 1999 (in gulden x 1.000)

	Populatie-aandelen (%)	Gemiddeld inkomen
Huishoudens zonder matige of ernstige beperkingen	85	48,1
Huishoudens met matige of ernstige beperkingen, geer hoofdkostwinner	5	46,9
Huishoudens met matige of ernstige beperkingen, hoofdkostwinner	10	37,8
Totaal	100	47,0

Bron: De Klerk (red.) (2000), *Rapportage gehandicapten 2000*. Den Haag: SCP, p.134(GfK scriptpanel 1999 SCP-bewerking)

4. De woonsituatie van mensen met lage inkomens

In tabel 1.1 zagen we al dat de aandachtsgroep van beleid (huishoudens met een inkomen tot modaal) overwegend in huurwoningen woont. De volledige verdeling van de aandachtsgroep over huur- en koopwoningen in verschillende prijsklassen wordt weergegeven in tabel 4.1.

Tabel 4.1 Woonsituatie aandachtsgroep naar eigendomsvorm en prijsklasse (1998)⁷⁷

Doelgroep in goedkope koopwoningen [%]	9
Doelgroep in middeldure koopwoningen [%]	10
Doelgroep in dure koopwoningen [%]	11
Doelgroep in goedkope huurwoningen [%]	44
Doelgroep in middeldure huurwoningen [%]	22
Doelgroep in dure huurwoningen [%]	5
Totaal	100

Bron: CBS/WBO1998

Uit tabel 1.1 weten we dat een groot deel van de aandachtsgroep huursubsidie ontvangt. De woonsituatie van de huursubsidiepopulatie over verschillende prijsklassen huurwoningen is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.2 Huursubsidiepopulatie naar subsidiegroep en naar huurklassen (tijdvak 1999/2000, huur in gulden)

<i>Huursubsidieontvangers</i>	<i>Huur < 600</i>		<i>Huur 600-900</i>		<i>Huur > 900</i>	
Niet-minima	69.315	7%	280.136	27%	35.131	3%
Minima	225.041	22%	384.836	37%	36.355	4%
Totaal	294.356	29%	664.972	65%	71.486	7%

Bron: huursubsidiebestanden 1999/2000

In aanvulling op tabel 4.2 wordt in onderstaande tabellen de gemiddelde huursubsidiebijdrage en de totale huursubsidie-uitgaven voor de verschillende huurklassen weergegeven.

Tabel 4.3 Gemiddeld jaarlijkse subsidiebijdrage naar subsidiegroep en naar huurklassen (tijdvak 1999/2000, bedragen in gulden)

<i>Huursubsidieontvangers</i>	<i>Huur < 600</i>		<i>Huur 600-900</i>		<i>Huur > 900</i>	
Niet-minima	1.377		2.611		3.719	
Minima	1.812		4.064		5.927	
Totaal	3.189		6.675		9.646	

Bron: huursubsidiebestanden 1999/2000

Tabel 4.4 Totale huursubsidie-uitgaven naar subsidiegroep en naar huurklassen (tijdvak 1999/2000, x 1.000 gulden)

<i>Huursubsidieontvangers</i>	<i>Huur < 600</i>		<i>Huur 600-900</i>		<i>Huur > 900</i>	
Niet-minima	95	3%	731	23%	131	4%
Minima	408	13%	1.564	50%	215	7%
Totaal	503	16%	2295	73%	346	11%

Bron: huursubsidiebestanden 1999/2000

5. De woonsituatie van mensen met beperkingen

De woonsituatie van mensen met beperkingen wordt in de volgende tabellen in kaart gebracht. Ouderen, waarvan ruim zo'n 40% overigens niet kampt met beperkingen (zie paragraaf 2), wonen in grote meerderheid zelfstandig. Minder dan 10% van de ouderen verblijft intramuraal. Tabel 5.1 geeft aan dat van de zelfstandig wonende ouderen tot 75 jaar

⁷⁷ In het WBO 1998 worden voor de indeling in prijsklassen de volgende grenzen gehanteerd: goedkope huur tot en met 725 gulden; betaalbare of middeldure huur tussen 725-970 gulden; dure huur vanaf 970 gulden; goedkope koop tot 230.000 gulden; betaalbare koop tussen 230.000-325.000 gulden; dure koop vanaf 325.000,- gulden. Op grond van het WBO 1998 bestaat de totale woningvoorraad uit 3,1 miljoen huurwoningen en 3,2 miljoen koopwoningen.

de meerderheid in gewone woningen woont. Boven die leeftijd woont een kleine meerderheid in een nultrede woning of een ouderenwoning, al dan niet met zorg.

Tabel 5.1 Woonsituatie van oudere hoofdbewoners in percentage per leeftijdsgroep, 1994 en 1998 (zelfstandig wonenden)

Leeftijd	1994				1998			
	Gewone woning	Nultrede woning	Ouderenwoning		Gewone woning	Nultrede woning	Ouderenwoning	
			Zonder zorg	Met zorg			Zonder zorg	Met zorg
55-64 jaar	78	21	2	0	77	18	5	1
65-74 jaar	68	23	7	2	63	21	14	3
75 jaar en ouder	49	28	14	9	46	21	22	11
Totaal (%)	67	23	7	3	64	20	12	4
Totaal (*1.000)	1420	489	143	63	1410	433	271	92

Bron: VROM (2000), *Perspectief op Wonen. Rapportage van het WBO 1998*, p. 74

Nultrede woningen zijn volledig toegankelijke woningen. Of er sprake is van een ouderenwoning is hier door de bewoner zelf bepaald. Deze woningen kunnen bij elkaar zijn gelegen (hofje, flatgebouw e.d.), maar zijn over het algemeen niet direct verbonden met een verzorgingshuis of dienstencentrum. Als ook woningen waarbij deze verbondenheid er wel is, worden meegenomen dan komt het totaal aan voor ouderen bedoelde woningen op zo'n 450.800 woningen. Hiervan zijn 11% koopwoningen, 40% 1- of 2 kamerwoningen en 60% 3 of meer kamerwoningen. Naar schatting ongeveer 100.000 van deze woningen kunnen worden gerekend tot de categorie beschermende extramurale woonvormen die meer een combinatie van wonen en zorg kunnen bieden dan van een niet nader gedefinieerde ouderenwoning verwacht wordt (Van Dugteren 2001, p.101 e.v.).

Overigens telt de totale toegankelijke woningvoorraad volgens de Kwalitatieve Woning Registratie (KWR) 1994-1996 ruim 1,3 miljoen toegankelijke woningen⁷⁸. Deze worden voor een belangrijk deel echter niet door ouderen bewoond. In de volgende tabel wordt duidelijk dat het aantal ouderen in ouderenwoningen wel groeit, hoewel een deel van de groei overigens waarschijnlijk is ontstaan als gevolg van een andere labeling.

Tabel 5.2 Ouderen in ouderenwoningen, 1990-1998 (in procenten)

	1990	1994	1998
Eenpersoonshuishouden 55-64 jaar	3,8	4,9	12,1
Eenpersoonshuishouden 65-74 jaar	11,3	15,6	24,1
Eenpersoonshuishouden ≥75 jaar	27,0	33,6	40,3
Meerpersoonshuishouden 55-64 jaar	0,6	1,1	2,8
Meerpersoonshuishouden 65-74 jaar	4,0	5,3	11,6
Meerpersoonshuishouden ≥75 jaar	14,2	15,8	23,9
Totaal	8,2	11,0	17,3

Bron: De Klerk (red.) (2001), *Rapportage ouderen 2001*. Den Haag: SCP, p.102. CBS (WBO=90->98) SCP-bewerking

Er bestaat onder ouderen, vooral zij die in een eengezinswoning wonen, een aanzienlijke wens om naar een ouderenwoning te verhuizen. Tabel 5.3 brengt de verhuishensen van ouderen naar verschillende typen woningen in kaart.

⁷⁸ VROM (2000), *Cijfers over Wonen 2000/2001. Feiten over mensen, wensen, wonen*. Den Haag: VROM, p.193. Toegankelijke woningen zijn hier 'extern' toegankelijke woningen, d.w.z. toegankelijk zonder hoogteverschil (1,1 miljoen) of toegankelijk met een maximaal hoogteverschil van 20 cm (0,2 miljoen).

Tabel 5.3 Verhuiscwensen van ouderen naar aard van de woning in % (1996)

Van eengezinswoning naar	
eengezinswoning	6
flat-/etagewoning	11
ouderenwoning	26
aanleun/service/wozoco	14
intramuraal	4
Van flat-/etagewoning naar	
eengezins/flat/etagewoning	8
ouderenwoning	8
aanleun/service/wozoco	9
intramuraal	4
Van ouderenwoning naar	
ouderenwoning	3
aanleun/service/wozoco	2
intramuraal	2
overige verhuisstromen	3
Totaal	100

Bron: VROM (2000), *Cijfers over Wonen 2000/2001. Feiten over mensen, wensen, wonen*. Den Haag: VROM, p.179 (CBS, EBB ouderen, bewerking SCP)

Van de totale instellingsbevolking (218.000, zie paragraaf 2) verbleven in 1999 ca. 33.000 mensen in verpleeghuizen, 108.000 in verzorgingshuizen, 29.000 in zwakzinnigeninrichtingen, 12.000 in psychiatrische inrichtingen en 36.000 in gezinsvervangende tehuizen en opvangcentra. Ongeveer 50.000 van de totale instellingsbevolking is verstandelijk gehandicapt, waarvan naar schatting 3.500 ouder dan 65 jaar⁷⁹. Hieruit volgt dat naar schatting 168.000 intramuraal verblijvenden lichamelijke beperkingen hebben. Van de totale instellingbevolking zijn ca. 149.000 mensen ouder dan 65 jaar⁸⁰. Van de 50.000 zelfstandig verblijvende verstandelijke gehandicapten woont een groot deel nog thuis bij de ouders (vooral jongeren) en een klein deel zelfstandig al dan niet met (intensieve) begeleiding⁸¹.

De woonsituatie van de in tabel 2.4 genoemde 153.000 zelfstandig wonende mensen met lichamelijke beperkingen onder de 65 jaar is niet precies bekend. Een deel van hen zal in aangepaste woningen wonen, een deel (met bijvoorbeeld 'alleen' zintuiglijke beperkingen) in een reguliere zelfstandige woning. Een zeer beperkt aantal mensen met zeer ernstige handicaps woont in zogenaamde fokus-woningen (ADL-clusterwoningen). Er zijn momenteel in totaal ongeveer 900 van dergelijke woningen.⁸²

samenvattend

In tabel 5.4 is de woonsituatie van mensen met beperkingen samengevat. De cijfers moeten met flinke voorzichtigheid worden behandeld. Er zijn verschillende bronnen gebruikt. Zie daarvoor de voorgaande paragrafen.

⁷⁹ Van der Kwartel, Barnhard en Van Vliet (2000, p.38) geven aan dat er in 1999 3.500 65-plussers met verstandelijke beperkingen zijn, waarvan 2.500 met ernstige beperkingen. Hier wordt aangenomen dat deze mensen allen intramuraal verblijven.

⁸⁰ Hooimeijer, Oskamp & Sogelée (2001). *Deconcentratie vanuit zorginstellingen*. Delft: ABF-Research, p.9,10.

⁸¹ Zie Van der Kwartel, Barnhard en Van Vliet (2000), *Brancheraport Gehandicaptenzorg*. Utrecht: Prismant, p.9.

⁸² Zie www.fokuswonen.nl.

Tabel 5.4 De woonsituatie van mensen met beperkingen samengevat

<i>Aantal mensen met beperkingen</i>	<i>intramuraal(*)</i>	<i>extramuraal</i>	<i>totaal</i>
(Ernstige) lichamelijke beperkingen	168.000	450.000 à 500.000	618.000 à 668.000
(Matige en ernstige) verstandelijke beperkingen	50.000	50.000	100.000
Totaal	218.000	500.000 à 550.000	718.000 à 768.000
<i>waarvan 65 jaar en ouder</i>	<i>149.000</i>	<i>316.000</i>	<i>465.000</i>

(*) inclusief semi-muraal

Bijlage VI: Pgb-varianten

In het onderzoek van ABF Research, verricht in opdracht van het Ministerie van VROM, zijn de (statische) effecten van de introductie van 16 verschillende varianten van huurpbg's doorgerekend. Hieronder worden deze varianten nader toegelicht. Voor meer informatie wordt verwezen naar de rapportage van ABF Research in Co Poulus, Gabriëlle Sogelée, Anneke van Mourik (2001), *Woon- en woonzorgvouchers, Marktcondities en effecten*. Delft: ABF Research.

Varianten voor redelijk geachte huurniveau

Voor het redelijk geachte huurniveau zijn vier alternatieven uitgewerkt.

- Een huurprijs welke gelijk is aan de huur waaronder 40 procent van alle woningen in heel Nederland blijft. Het idee achter deze prijs is dat op die manier 40 procent van de huur voorraad betaalbaar en toegankelijk wordt voor de doelgroep. De facto komt dit (op basis van het WBO 1998) neer op een bedrag van 653 gulden per maand (prijsspeil 1998). Globaal betreft dit 1,2 miljoen huurwoningen terwijl anno 1998 ook ongeveer 1,2 miljoen huishoudens zowel qua inkomen als qua woonlasten in aanmerking kwamen voor huursubsidie (Variant 1).
- Een huurprijs welke gelijk is aan de huur waaronder 40 procent van de recent vrijgekomen woningen in heel Nederland blijft. De facto komt dit op basis van het WBO 1998 uit op een bedrag van 682 gulden per maand (Variant 2).
- Een huurprijs welke verschilt per huishoudenstype en waarbij a) voor de 1 en 2 persoonshuishoudens uitgegaan is van de huur waaronder 40 procent van de recent vrijgekomen driekamer woningen in heel Nederland blijft en b) voor de grotere huishoudens uitgegaan is van de huur waaronder 40 procent van de recent vrijgekomen vier en meer kamer woningen in heel Nederland blijft. De facto liggen deze bedragen anno 1998 op 619 respectievelijk 730 gulden per maand (Variant 3).
- Een huurprijs welke per regio gelijk is aan de huur van Variant 1, waarbij 40 procent van de woningen onder deze regionale huurprijsgrens blijft. Dit bedrag loopt per regio uiteen van 547 tot 735 gulden (Variant 4).

Varianten voor redelijk geachte eigen bijdrage

Voor wat betreft de eigen bijdrage zijn eveneens vier alternatieven uitgewerkt.

- Een vaste quote van gemiddeld 15 procent van het belastbaar inkomen waarbij voor de alleenstaanden een quote van 17,5 procent geldt en voor de meerpersoonshuishoudens een quote van 12,25 (Variant A).
- Een vaste quote van gemiddeld 20 procent van het belastbaar inkomen waarbij voor de alleenstaanden een quote van 23,5 procent geldt en voor de meerpersoonshuishoudens een quote van 16,3 (Variant B).
- De huidige normhuur systematiek uit de Huursubsidiewet (Variant C).
- Een normhuur welke meer dan de huidige normhuur oploopt met het inkomen (Variant D).