

Datum : 7 januari 2009  
Aan : Dr. A. Jonk (OCW, Directie Kennis)

## **Een nieuwe financieringssystematiek voor het Passend onderwijs: lessen uit de zorg en sociale zekerheid.**

### **1 Aanleiding**

In december 2007 heeft de staatssecretaris van OCW het invoeringsplan Passend onderwijs aan de Tweede Kamer aangeboden. Kern van Passend onderwijs is dat voor elke zorgleerling de kansen op de beste ontwikkeling centraal staan, onder andere door stroomlijning van verschillende speciale voorzieningen in vorm van scholen voor speciaal (basis)onderwijs, scholen of afdelingen voor praktijkonderwijs en voor voortgezet speciaal onderwijs.<sup>1</sup> Het doel van Passend onderwijs, dat in 2011 zal ingaan, is tweeledig: verbetering van de kwaliteit van zorgonderwijs en een einde aan de kostengroei die het gevolg is van de toename van het aantal zorgleerlingen. Om dit te bereiken overweegt OCW de invoering van een nieuw bekostigingssysteem, dat de huidige systemen op termijn vervangt.

De vraag is welk systeem er het beste in zou kunnen slagen om de beheersbaarheid en kwaliteit van het Passend onderwijs te waarborgen. Hierbij kan geleerd worden van recente ervaringen in andere sectoren, in het bijzonder de zorg en sociale zekerheid. Dit brengt ons op de hoofdvraag van dit onderzoek:

*Welke lessen uit de (effecten van) invoering van verschillende financieringssystemen budgetteringssystemen in de zorg en sociale zekerheid zijn te trekken voor de financieringssystematiek van het Passend onderwijs?*

De overheid heeft de keuze uit verschillende financieringssystemen. In deze notitie staan drie van zulke systemen centraal: budgettering, vouchers (i.e. keuzevrijheid van de cliënt) en

<sup>1</sup> Zorgleerlingen worden gedefinieerd als die kinderen die vanwege een handicap, stoornis of andere beperking buiten het reguliere onderwijs vallen.

outputfinanciering. Op de inhoud van deze begrippen komen we later terug. De keuze voor de (duurzame) zorg en sociale zekerheid (de Wet Werk en Bijstand (WWB) en re-integratie) om lering te trekken voor het Passend onderwijs is niet zonder reden. Hier is namelijk recent de overstap gemaakt van opneemde financiering naar budgetteringssystemen voor de uitgaven van regelingen (Wet Werk en Bijstand (WWB) en de huishoudelijke verzorging binnen de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)) en persoonsgebonden budgetten voor cliënten (Individuele Re-integratie Overeenkomsten (IRO's) door UWV en Persoonsgebonden Budgetten (PGB's) in de AWBZ en de WMO).

Het CPB is door de directie Kennis van OCW verzocht deze cases te analyseren, te voorzien van (beschikbaar) empirisch bewijs en – voor zover van toepassing voor het Passend onderwijs – praktijklessen te formuleren. Een en ander vormt de opmaat voor een expertmeeting die in januari 2009 plaats vindt. De voorliggende notitie beschrijft in een aantal stappen de resultaten van deze analyse. Allereerst volgt een overzicht van financieringssystemen die mogelijk zijn bij de bekostiging van (semi)publieke instellingen (sectie 2). Daarbij geven we ook een beknopt overzicht van de voorwaarden voor het gebruik van vormen van prestatiebeloning: wanneer komen prestatieprikkels het beste tot hun recht, en wanneer is het beter ze te matigen? In sectie 3 volgt een korte beschrijving van de sectoren en regelingen die relevant zullen zijn binnen het kader van deze notitie: het Passend onderwijs, de WMO, PGB's, WWB, IRO's en de contractering van re-integratie door UWV. Uiteindelijk bespreekt sectie 4 de voor- en tegens van de bekostigingssystemen in de praktijk bij de genoemde sectoren. Hierbij lopen we wederom de prikkel-voorwaarden af, nu toegepast op respectievelijk de (duurzame) zorg, sociale zekerheid en het Passend onderwijs. We besluiten met conclusies in sectie 5.

## 2 Analysekader

### 2.1 De financieringssystematiek: drie keuzes

Kenmerkend aan semipublieke sectoren is dat de bekostiging van dienstverlening (grotendeels) loopt via de overheid. Binnen de context van deze notitie zijn deze dienstverleners scholen, gemeenten, zorgaanbieders en re-integratiebedrijven. Deze instellingen verlenen diensten aan cliënten. Bij het onderwijs zijn dan (zorg-)leerlingen, bij sociale zekerheid de ontvangers van werkloosheids- en bijstanduitkeringen en bij de zorg met name de gebruikers van thuiszorg. Bij de systematiek voor deze bekostiging van deze dienstverleners spelen voor de overheid *grosso modo* drie keuzes: (i) input- en/of outputfinanciering; (ii) keuzevrijheid van de cliënt of allocatie door de overheid; (iii) (*ex ante*) budgettering of openeinde financiering.

#### (i) Input- en/of outputfinanciering

Veelal financiert de overheid semipublieke instellingen op basis van input: het aantal leerlingen, de omvang van het cliëntenbestand van uitkeringsontvangers etc. Hoe beter meetbaar echter de eigenlijke productie van instellingen (de output) — en hoe sterker deze gekoppeld is aan de (maatschappelijke) doelstellingen van die productie — hoe meer de overheid kan vertrouwen op outputfinanciering. Idealiter draagt de output dan direct bij aan de welvaart van burgers ('outcome'). Stel bijvoorbeeld dat we de baankans van cliënten van re-integratietrajecten goed (en snel) kunnen vaststellen. De productie ofwel output van re-integratiebedrijven is dan gemeten in termen van het beoogde effect (plaatsing in werk), output en outcome vallen dan dus samen. In de praktijk blijkt het vaak lastig om maatstaven voor productie te vinden die voldoende zeggen over outcome. Zo is de productie van scholen in termen van diploma's wel meetbaar, maar de effecten op het inkomen later in het leven — dat eerder als outcome zal worden opgevat — al veel moeilijker. Financiering op basis van outcome (in onversneden vorm) komt in de praktijk dan ook niet voor en het criterium output geeft niet altijd volledige informatie. De overheid kan (daarom) in de praktijk alleen voor combinaties van input- en outputfinanciering kiezen, al naar gelang de (relatieve) kwaliteit en het nut van informatie over beide.

#### (ii) Vouchers

Zoals eerder gememoreerd betalen individuele gebruikers (zoals de ouders van de zorgleerlingen) doorgaans niet zelf voor publieke diensten, terwijl de baten van die diensten grotendeels aan hen toevallen. Dit roept de vraag op, wie het beste de toewijzing van (typen) diensten over individuen kan bepalen: de overheid of de cliënt? In het tweede geval is sprake

van ‘vouchers’, de algemene term voor regelingen die publiek bekostigd worden maar waarbij de keuze tot de concrete invulling van dienstverlening bij de cliënt ligt. Voorbeelden hiervan zijn de PGB’s en IRO’s. Of vouchers zinvol zijn hangt ten eerste af van de mate waarin het gebruik van diensten in het belang of juist ten koste is van andere partijen dan de directe gebruikers (‘externe effecten’). Negatieve externe effecten kunnen een reden zijn de beslisbevoegdheid over de dienstverlening bij de overheid te leggen. Dit argument is bijvoorbeeld van toepassing op re-integratietrajecten: de baten van het re-integreren vallen als uitkeringsbesparingen voor het grootste deel toe aan de samenleving. Aangezien de overheid betaalt en de cliënt soms minder gericht zal zijn op re-integratie dan diezelfde overheid zou willen, valt er iets voor te zeggen de trajectkeuze niet helemaal vrij te laten voor de cliënt en bijvoorbeeld te beperken tot erkende dienstverleners. Naast negatieve externe effecten kan ook gebrekkige informatie van cliënten over de kwaliteit van dienstverlening een reden zijn om af te zien van het gebruik van vouchers en de overheid te laten beslissen over de allocatie. Als de overheid beter dan de cliënt kan beoordelen welke dienstverleners goede kwaliteit en maatwerk kunnen bieden, dan kan dat reden zijn af te zien van vrije keuze van cliënten. Omgekeerd zijn vouchers juist heel geschikt als te verwachten is dat gebruikers zelf de kwaliteit beter kunnen beoordelen, omdat (alleen) zij direct geconfronteerd worden met het assortiment aan aangeboden diensten.

De overheid combineert het gebruik van vouchers doorgaans met inputfinanciering. Zo zijn ouders in beginsel vrij in de keuze van scholen, en worden die scholen vervolgens betaald per leerling (=input). De ouders leveren dus hun vouchers feitelijk in bij de school. Als ouders waarde hechten aan de kwaliteit van scholen en hierover goed zijn ingelicht (bijvoorbeeld door kennis van de gemiddelde toetsscore van elke school in de buurt), betekent dit dat ondanks de nadruk op kwantiteit (=input) er bij scholen alsnog prikkels tot het bieden van hoge kwaliteit onderwijs bestaan bij outputfinanciering. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat markten niet gerantsoeneerd zijn, want prikkels zullen niet werken als het aanbod van scholen tekort schiet. Vouchers zijn (naast inputfinanciering) ook te combineren met outputfinanciering, bijvoorbeeld bij voltooiing van een studie of het vinden van een baan. Ook dit versterkt de prikkel tot het aanbieden van kwaliteit bij de onderwijsinstellingen.

### **(iii) Budgettering**

Zowel input- als outputfinanciering hebben als risico dat de kosten van publieke dienstverlening te hoog uitvallen — het gaat immers om openeinde regelingen: verrekening op basis van nacalculatie. Cliënten en dienstverleners hebben baat bij een ruime indicering — dit betekent immers een hogere inputvergoeding van de dienstverleners waar de cliënten van mee profiteren. Bijvoorbeeld, de reguliere school heeft belang bij de extra inkomsten door een moeilijke leerling tot rugzakleerling te bestempelen en de ouder van deze leerling heeft er belang bij dat

het kind meer aandacht krijgt. Die indicering kan formeel wel onafhankelijk zijn, maar de praktijk leert dat zowel dienstverleners als (belangengroepen van) cliënten druk uitoefenen op de indicatiestelling als deze in enige mate subjectief is, met overproductie van positieve beschikkingen door de dienstverleners als gevolg (bijvoorbeeld teveel zorgleerlingen). Ook bij outputfinanciering kan sprake zijn van overproductie als dienstverleners zich te sterk op output richten. Dat is vrijwel altijd gunstig voor de cliënt, maar kan ten koste gaan van de maatschappelijke welvaart.

Overproductie kan een argument zijn voor de overheid om budgettering in te voeren. Dit houdt in dat dienstverleners een vooraf bepaalde vaste vergoeding ontvangen (*lump sum* vergoeding). Die vergoeding is gebaseerd op bijvoorbeeld een verwacht aantal (en de zwaarte van) cliënten, gelet op de samenstelling en de omvang van de cliëntenpopulatie in een regio (provincie of gemeente). Mee- of tegenvallers ten opzichte van dit verwachte aantal zijn voor rekening van de dienstverleners, zodat zij een prikkel tot doelmatigheid hebben.

Budgettering kent twee voorwaarden. Ten eerste moeten de dienstverleners in staat zijn financiële risico's van tegenvallers op te vangen. Zo kunnen gemeenten veranderingen in uitgaven voor de bijstand redelijk aan omdat de begroting meer posten omvat dan de sociale dienst alleen – er is dus ruimte extra uitgaven (opbrengsten) ten koste (bata) te laten gaan van de uitgaven aan andere nuttige bestedingsposten. Voor ZBO's (Zelfstandige Bestuursorganen), door het Rijk in het leven geroepen instellingen met één specifieke taak en zonder (grote) reserves, is dat echter niet of nauwelijks mogelijk.<sup>2</sup> Ten tweede: dienstverleners moeten voldoende invloed hebben op het gebruik van dienstverlening door hun cliënten. Bij de WWB spreekt dit voor zich: gemeenten kunnen door preventie en re-integratie het aantal bijstandcliënten verminderen. Overproductie kan echter ook het gevolg zijn van een te ruime indicering door een (onafhankelijke) indicatiesteller. In dat geval is het de vraag of – in combinatie met budgettering – de indicering niet overgeheveld kan worden naar de dienstverleners. Deze hebben dan als vanzelf een prikkel tot een strikte indicering. Uiteraard speelt daarbij dan weer het risico dat de indicering te streng wordt, zodat de gemiddelde kwaliteit van dienstverlening daalt.

<sup>2</sup> Dit argument geldt als vanzelfsprekend ook voor opbrengsten uit input- en outputfinanciering. In de praktijk zijn de risico's die hiermee gemoeid zijn echter lager.

## Resumé

Tabel 2.1 vat de overwegingen bij de inzet van typen financieringssystemen nog eens samen.

De tabel maakt duidelijk dat:

- Outputfinanciering gebaat is bij meetbare productie die zo goed mogelijk aansluit op outcome.
- Dienstverleners in staat moeten zijn het risico van (uitgestelde) betalingen te dragen bij outputfinanciering en budgettering.
- Vouchers vooral tot hun recht komen als cliënten uit een assortiment aangeboden diensten kiezen, dat aanbod van de dienstverleners goed bekend is (transparant) en dat aan die keuze geen (ongewenste) negatieve externe effecten verbonden zijn.
- Budgettering zinvol kan zijn als financiering op basis van input of output leidt tot te veel of te eenzijdige productie van zorg, sociale uitkeringen of onderwijs. De oorzaak hiervan ligt in de druk van dienstverleners en de cliënt, gecombineerd met de discretionaire ruimte bij de indicering.

**Tabel 2.1 Welke financieringssystematiek wanneer?**

	<b>Outputfinanciering</b>	<b>Vouchers</b>	<b>Budgettering</b>
Productie meetbaar en outcome gerelateerd	+	0	–
Belangen cliënt zelfde als overheid	0	+	–
Cliënt goed ingelicht	0	+	0
Indicering subjectief	–	–	+
Dienstverleners kunnen risico dragen	+	0	+

Overigens geldt dat systemen van input- en outputfinanciering enerzijds, en vouchers anderzijds in beginsel goed te combineren zijn. Budgettering is echter niet te koppelen aan het gebruik van vouchers. Dienstverleners zouden er dan immers baat bij hebben de vaste *lump sum* vergoeding op te strijken en tegelijkertijd (potentiële) cliënten buiten de deur te houden of per cliënt minder geld te besteden dan het voucher bedrag zelf, zodat zoveel mogelijk vrij besteedbaar budget overblijft. Hierdoor zouden ze winst kunnen maken, het rustiger aan kunnen doen of teveel personeel kunnen aantrekken. Budgettering is wel te combineren met inputfinanciering, bijvoorbeeld door mee- of tegenvallers deels voor rekening van de dienstverleners te laten komen, en deels declareerbaar per cliënt (inputfinanciering).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Tot de invoering van de WWB in 2004 was dit het geval bij de financieringssystematiek voor de bijstand. Hierbij gold een gebudgetteerd deel van 25% van de totale bijstanduitgaven tot 2004. Een kwart van de mee- of tegenvallers kwam dus voor rekening van gemeenten; de rest voor het Rijk.

## 2.2 Voorwaarden voor effectieve prikkels: tussen droom en daad<sup>4</sup>

De voorgaande beschouwing richt zich vooral op de *comparatieve* voordelen van outputfinanciering, vouchers en budgettering. De drie instrumenten hebben echter ook een gemeenschappelijke deler: alle trachten door het gebruik van prestatieprikkels publieke doelen te realiseren. We kunnen ons dan ook de (algemenere) vraag stellen wanneer het gebruik van prestatieprikkels daartoe een geschikt instrument is: zetten zij daadwerkelijk aan tot betere, gewenste prestaties of zijn er bijwerkingen die dit doorkruisen? Belangrijk is daarbij de constatering dat het opzetten van een financieringssysteem voor dienstverleners door gebrek aan informatie en juiste prikkels neerkomt op *second best* beleid: zelden zal productie goed meetbaar en representatief voor (alle) maatschappelijke doelstellingen, zijn cliënten zo goed geïnformeerd dat zij in staat zijn de juiste aanbieder te kiezen uit het aangeboden assortiment en is de indicering per cliënt zo objectief dat geen gevaar van overmatige productie bestaat. Prestatieprikkels zullen daarom zelden op de automatische piloot ingezet kunnen worden — het is zaak zich te vergewissen van de volgende ‘prikkelvoorwaarden’ waaraan voldaan moet worden om te kunnen vertrouwen op een effectieve uitwerking van prestatieprikkels:

- Duidelijke doelstellingen: effectiviteit eist duidelijke antwoorden op de volgende vragen. Welke doelstellingen zijn gediend met de dienstverlening? Zijn deze mogelijk strijdig, committeert de overheid zich voor een lange periode? Zo nee, dan nemen de effecten van prestatiefinanciering af: zonder commitment van de overheid zullen dienstverleners zich afwachtend opstellen.
- Meetbare doelstellingen: effectiviteit eist duidelijke antwoorden op de volgende vragen. Zijn doelstellingen goed te vertalen naar (vormen van) relevante productie die goed meetbaar is? Kunnen cliënten zelf de kwaliteit van diensten bepalen? Bestaat het risico dat door verschillen in meetbaarheid sommige doelstellingen verwaarloosd worden?
- Productie beïnvloedbaar: dienstverleners dienen voldoende ruimte en de instrumenten te hebben om de productie (en kosten) in voldoende mate te kunnen sturen om hier zinvol op af te rekenen te zijn. Tegelijkertijd mag sturing niet uitmonden in selectie en afroming van cliënten.
- Informatie aan de overheid en/of cliënten betrouwbaar: dienstverleners moeten informatie over hun prestaties niet kunnen manipuleren, ten gunste van hun beloning.
- Intrinsieke motivatie van dienstverleners: financiering op basis van prestaties mag niet (te veel) ten koste gaan van de intrinsieke motivatie van professionals, zodat publieke doelstellingen in gevaar komen.
- Prikkels en coördinatie: prikkels mogen er niet toe leiden dat (gewenste) samenwerking tussen ketenpartners in de dienstverlening verloren gaat.

<sup>4</sup> De prikkelvoorwaarden in onze analyse zijn ontleend aan: Koning, P., E. Canton, M. Cornet, M. Pomp, J. van de Ven, R. Venniker, B. Vollaard en D. Webbink, 2004, Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen, CPB Document 45.

Is voldaan aan deze voorwaarden voor effectieve prikkels, dan is het mogelijk om cliënten zelf uit het assortiment van dienstverleners te laten kiezen (vouchers) en kan outputfinanciering worden toegepast. De praktijk leert echter dat een dergelijke situatie zelden op zal treden. Hierdoor zal ook (deels) vertrouwd moeten worden op conventioneelere systemen zoals inputfinanciering, en is in een aantal gevallen omwille van de beheersbaarheid van kosten budgettering noodzakelijk.

In sectie 4 volgt een nadere uitwerking van deze prikkelvoorwaarden: is hieraan voldaan in de zorg, sociale zekerheid en het Passend onderwijs? Voorafgaand hieraan lichten we de gerealiseerde en beoogde wijzigingen en in de financieringssystematiek bij deze sectoren toe.



## **3 De sectoren**

### **3.1 Inleiding**

In deze sectie geven we een beschrijving van de sectoren en regelingen. Centraal daarbij staat de vraag hoe de bekostiging van dienstverlening momenteel geregeld is en welke wijzigingen hierin (recent) zijn doorgevoerd of beoogd worden. De meeste aandacht zal uitgaan naar het Passend onderwijs. Hierbij bespreken we niet alleen de regeling zelf, maar ook de knelpunten die aanleiding (kunnen) vormen tot wijzigingen in de financieringssystematiek.

### **3.2 Passend onderwijs<sup>5</sup>**

#### **Het huidige systeem van primair onderwijs**

Het Passend onderwijs richt zich op zorgleerlingen met een handicap, stoornis of andere beperking (leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben). Deze zorgleerlingen zien we terug in alle drie de typen scholen binnen het huidige primair onderwijs: reguliere scholen, speciale basisscholen en scholen van het speciaal onderwijs.<sup>6</sup> Per type school verschillen de toegangscriteria, de bekostiging en de directe onderwijskosten per zorgleerling. Zo bedragen de directe onderwijskosten van leerlingen met een zintuiglijke handicap, een ernstige lichamelijke handicap, een verstandelijke handicap of met ernstige gedragsproblemen grofweg 18 duizend euro per jaar, zowel in het speciaal onderwijs als in het reguliere onderwijs in de vorm van rugzakleerling.<sup>7</sup> Rugzakleerlingen zijn leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs waarbij de ouders voor een voucher bij een reguliere school gekozen hebben in plaats van een aparte school voor het speciaal onderwijs. Zorgleerlingen met lichtere leer- of gedragsproblemen – zoals ADHD, dyslexie, een lichte vorm van autisme of hoogbegaafdheid – zitten op de speciale basisscholen en kosten circa 9 duizend euro per jaar. Tot slot bedragen de gemiddelde kosten van een niet-zorgleerling in het reguliere primaire onderwijs circa 4,5 duizend euro per jaar.

<sup>5</sup> Binnen het bestek van deze notitie richten we ons (voornamelijk) op het primair onderwijs. De informatie over het Passend onderwijs dat de basis vormt van deze subsectie is ontleend aan de volgende nota's:

OCW, 2007, Uitwerking passend onderwijs, 25 juni 2007, Brief aan Tweede Kamer, kenmerk PO/ZO/07/26259.

OCW, 2007, Brief staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 5 december 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27 728, nr. 101.

OCW, 2008, Passend onderwijs, 6 juni 2008, Brief aan Tweede Kamer, kenmerk PO/ZO/14662.

<sup>6</sup> In het voortgezet onderwijs kunnen zorgleerlingen deelnemen aan het reguliere onderwijs, leerwegondersteunend onderwijs / praktijkonderwijs en scholen van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

<sup>7</sup> Cijfers 2007, exclusief huisvesting. Bron OCW, 2008, Kerncijfers 2003-2007, tabel 4.1, blz. 59

### Waarom publieke financiering van onderwijs aan zorgleerlingen?

De kosten van het onderwijs aan zorgleerlingen zijn de laatste jaren sterk toegenomen. Dit roept de vraag op waar de legitimatie van de uitgaven aan zorgleerlingen door de overheid ligt: zijn dat efficiency overwegingen (marktfalens) en verdienen uitgaven zich (daarom) goeddeels terug, of gaat het hierbij om sociaal-ethische overwegingen?

De eerste reden voor publieke financiering richt zich op het falen van kapitaalmarkten en verzekeringsmarkten. Alle leerlingen, dus niet-zorgleerlingen en zorgleerlingen, zien vaak onvoldoende de relatie tussen goed onderwijs nu en hun toekomstig inkomen en immateriële voldoening van goed onderwijs later. Hierdoor zullen zij onvoldoende in hun onderwijs investeren. Bovendien beschikken banken en verzekeringsmaatschappijen over onvoldoende informatie om de risico's van onvoldoende schoolprestaties van leerlingen in te schatten, terwijl de leerlingen geen onderpand kunnen geven op een lening. Daarom wordt het onderwijs op de basisschool volledig gefinancierd uit publieke middelen.

Het tweede marktfalen is voor de meeste zorgleerlingen relevant: positieve externe effecten. Onderwijs geeft een grotere kans op een baan later, een lagere kans op criminaliteit en meer zelfredzaamheid. Dus extra aandacht bij het onderwijs nu verlaagt de kosten aan sociale uitkeringen, justitie en de AWBZ en WMO later. Deze positieve externe effecten legitimeren hogere onderwijsuitgaven met publiek geld voor de specifieke groep van zorgleerlingen.

De derde reden is van sociaal-ethische aard en geldt alleen voor zorgleerlingen met zeer ernstige handicaps. Deze leerlingen zullen later nooit kunnen werken en blijven volledig afhankelijk van hulp. Het is aan de politiek de uitgaven voor onderwijs aan deze leerlingen te bepalen, om zo het welzijn minstens op een minimaal niveau te brengen.

Volgens de initiële plannen beoogde het Passend onderwijs een strakkere afbakening van de groep zorgleerlingen met zeer ernstige handicaps. Daarnaast heeft maatwerk voor de (overige) groep zorgleerlingen (impliciet) tot doel scherper te krijgen voor wie de positieve externe effecten van onderwijs het hoogst zijn.

De indicatiestelling voor zorgleerlingen in het primair onderwijs geschiedt momenteel decentraal én separaat voor de reguliere en speciale basisscholen enerzijds en het speciaal onderwijs anderzijds. Reguliere en speciale basisscholen zijn verenigd in ongeveer 250 regionale netwerken. Deze netwerken staan te boek als het Weer Samen Naar School (WSNS) programma. Elk netwerk heeft een eigen indicatie-instelling (de zogenaamde Permanente Commissie van Leerlingenzorg) die moeilijke leerlingen toegang kan geven tot het speciaal basisonderwijs. Individuele scholen ontvangen financiering per leerling (inputfinanciering).<sup>8</sup> Op het niveau van een WSNS-netwerk echter geldt de facto een vorm van budgetfinanciering. Elk netwerk ontvangt een zorgbudget voor 5% van de leerlingen die bij alle scholen in het netwerk samen zijn aangesloten. Dit zal ook voor de toekomstige netwerken in het Passend onderwijs het geval zijn. Dit zorgbudget werkt als vast budget (*lump sum*) voor extra zorg op reguliere

<sup>8</sup> Reguliere scholen hebben wel een prikkel het aantal leerlingen ter indicatie boven een bepaalde grens te beperken, omdat een door het Rijk opgelegde maximale vergoeding geldt per school. Deze is (landelijk) vastgesteld op 2%. In de praktijk blijkt echter dat veel netwerken deze grens hebben versoepeld. Zie Webbink en Burger, 2006, De financiering van basisscholen: prikkels, doelstellingen en gedrag, CPB Memorandum 138, 26 januari 2006.

scholen en de financiering van scholen van het speciaal basisonderwijs in elk WSNS verband: de demografie bepaalt hoeveel kinderen in een regio wonen en dus onder elk netwerk vallen.

Scholen van het speciaal onderwijs zijn verenigd in 34 'Regionale Expertise Centra' (REC's). Een leerling krijgt een voucher (een rugzak) of toegang tot een school van het speciaal onderwijs, na een positieve beschikking van de Commissie van Indicatiestelling die tot het betreffende REC behoort. De ouders beslissen of hun kind als rugzakleerling naar een reguliere school gaat of naar een school van het speciaal onderwijs. Na een positieve beschikking volgt per leerling financiering volgens een opendeinde regeling.

### Problemen met het huidige systeem

De discussie rond de huidige financiering van met name de rugzakleerlingen richt zich momenteel op twee problemen: onvoldoende kwaliteit volgens de Onderwijsinspectie<sup>9</sup> en oplopende kosten. Het laatste zien we zowel terug in het aantal zorgleerlingen als de zwaarte (tabel 3.1). Inmiddels wordt jaarlijks meer dan 2 miljard euro besteed wordt aan zorgleerlingen (inclusief het voortgezet onderwijs). Vooral de toename van aantal leerlingen met moeilijk objectief vast te stellen handicaps (spraakproblemen en gedragsproblemen) is hier debet aan.<sup>10</sup> Zowel ouders als reguliere scholen hebben baat gehad bij deze ontwikkeling: een indicering voor het speciaal onderwijs impliceert dat ouders baat hebben omdat hun kind meer aandacht krijgt, de reguliere scholen omdat ze meer inkomsten krijgen, of ze zijn van de moeilijke leerlingen af omdat deze naar aparte scholen van het speciaal onderwijs vertrekken. Er zit geen rem op het systeem want de indicering voor speciaal onderwijs is een opendeinde regeling.

**Tabel 3.1 Financiering zorgonderwijs (2007)**

	<b>Doelgroep, onderbouwing kosten</b>	<b>Miljoen euro</b>
WSNS	Matige handicap zoals ADHD, dyslexie	365
Rugzakleerlingen	Ernstige handicap of ernstig gedragsprobleem	370
Scholen voor speciaal onderwijs (primair en voortgezet onderwijs)	Ernstige handicap of ernstig gedragsprobleem	950
REC's	Overhead	15
Samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs	Overhead	40
Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en praktijkonderwijs (PRO)	Matige handicap	475
<b>Totaal</b>	<b>Zorgleerlingen, inclusief overhead</b>	<b>2.215</b>

Bron: OCW, OCW, 2007, Brief staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 5 december 2007, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27 728, nr. 101, blz. 9.

<sup>9</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2008, Onderwijsverslag 2006-2007, Hoofdstuk 5, 20 mei 2008.

<sup>10</sup> Deze trend lijkt onderdeel van een bredere ontwikkeling waarin steeds meer afwijkingen van de norm worden geïndiceerd, zoals bijvoorbeeld in de Wajong (waarvan het speciaal onderwijs veelal het voorportaal is).

### **Passend onderwijs**

Passend onderwijs heeft een hoog ambitieniveau: meer doelmatigheid en meer kwaliteit van het onderwijs. Meer doelmatigheid zou langs twee sporen afgedwongen kunnen worden. Ten eerste door schaalvergroting, namelijk door de ongeveer 250 WSNS verbanden terug te brengen tot circa 80 netwerken, waarbij integratie plaatsvindt met de netwerken van de scholen van het voortgezet onderwijs die al in ongeveer 80 regionale netwerken zijn verdeeld. Elk van deze 80 netwerken krijgt een eigen indicatieorgaan. De gedachte is dat dit leidt tot kostenbesparingen. De 34 REC's zullen blijven bestaan en participeren in de netwerken, die daarbij hun eigen indicatiestelling met de Commissies van Indicatiestelling behouden.

Het tweede spoor naar meer doelmatigheid komt neer op een versterking van financiële prikkels voor de regionale netwerken en de REC's. De gedachten daarover zijn bij OCW nog niet helemaal uitgekristalliseerd, maar de volgende ingrediënten zijn denkbaar:<sup>11</sup>

- Aanscherping van de indicatie van leerlingen door de Commissies van Indicatiestelling. Voor leerlingen met objectief eenvoudig te diagnosticeren blijvende zintuiglijke of verstandelijke handicaps kan de openeinde regeling blijven. Maar de leerlingen daarbuiten – in de praktijk vaak leerlingen met gedragsproblemen (cluster 4 van het speciaal onderwijs) – zouden onder de financiering van de regionale netwerken komen; alleen de financiering van de ambulante hulp loopt dan nog over de REC's.<sup>12 13</sup> Dit komt neer op een inperking van de openeinde regeling, ten gunste van budgetfinanciering.
- Budgetfinanciering voor de netwerken per ingeschreven leerling in plaats van geld via rugzakken (die nu nog direct naar de scholen gaan). De netwerken bepalen de indicering vervolgens binnen een schaal tussen regulier en speciaal onderwijs, onder de restrictie dat de totale uitgaven aan de leerlingen in een netwerk niet groter is dan het vaste budget.
- Een vast budget voor de REC's, in plaats van openeinde financiering voor ambulante begeleiding voor leerlingen in de netwerken. De indicering van leerlingen met gedragsproblemen verschuift van de Commissies van Indicatiestelling naar de indicatie-organen van de (80) netwerken.

Passend onderwijs beoogt ook de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de ouders. Zo moet bij indicering een behandelingsplan worden opgesteld met inspraak van de ouders, moeten scholen vooraf de beoogde prestaties van de

<sup>11</sup> In deze alinea hebben we ook informatie verwerkt die door OCW in december 2008 aan het CPB is vertrekt in een commentaar op een concept van deze notitie.

<sup>12</sup> Zie OCW, Uitwerking passend onderwijs, brief 25 juni 2007 aan Tweede kamer, blz. 7, kenmerk PO/ZO/07/26259.

<sup>13</sup> Op het voortgezet onderwijs blijft de financiering van het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs ongewijzigd. Het voortgezet speciaal onderwijs wordt ook gebudgetteerd. Zie OCW, brief 25 juni 2007, blz. 7 onderaan.

leerling concretiseren en moeten indicering en behandelplannen worden afgestemd met de bureaus Jeugdzorg. Daarnaast kunnen ouders ondersteuning vragen bij de onderwijsconsulenten en krijgen zij meer medezeggenschap. Al deze maatregelen zijn er op gericht meer macht aan de ouders te geven, overigens zonder dat de mogelijkheid tot het kiezen tussen scholen groter wordt — het relevante aantal scholen in de directe omgeving is klein en verandert immers niet. Vouchers hebben dus een minimaal effect op de eigen keuze. In de praktijk blijft het kind op dezelfde reguliere school als waarop het al zat.<sup>14</sup>

Al met al worden met het Passend onderwijs dus hardere restricties gesteld aan de netwerken, namelijk budgetfinanciering van de zorg, (verdere) concretisering van behandelplannen in termen van leerdoelen en benodigde activiteiten, meer toezicht door de Onderwijsinspectie en een (beoogde) verschuiving van macht van de scholen naar de ouders. Binnen deze grotere beperkingen moeten de scholen binnen elk netwerk de gemeenschappelijke productiviteit verhogen door Passend onderwijs te bieden voor elke leerling.

#### **Nieuwe financieringssystematieken?**

Het Passend onderwijs doet verschillende voorstellen om meer doelmatigheid, maatwerk en sturing van ouders (door regels) af te dwingen. Binnen de context van deze notitie zijn echter nog verschillende beleidsopties denkbaar om (nog) sterkere prikkels tot doelmatigheid en/of kwaliteit te geven. Deze opties gaan verder dan het Passend onderwijs:

- Volledige budgettering, zoals in de WWB en WMO: dit komt neer op het vastleggen van een volledige *lump sum* bekostiging per regio, gemeente of netwerk. Hieraan gekoppeld is de taak van indicering, deze moet onder de verantwoordelijkheid van dezelfde partij vallen. Binnen het Passend onderwijs zitten weliswaar remmen op de indicering, maar ook nog opende mechanismen. Volledige budgettering neemt dat weg.
- Vouchers voor de ouders van zorgleerlingen: ouders krijgen binnen het Passend onderwijs meer mogelijkheden tot inspraak en sturing. Vouchers kunnen de sturingskracht verder versterken door cliënten te laten stemmen met hun voeten (mits er voldoende keuzevrijheid is).
- Outputfinanciering: is het mogelijk om de kwaliteit van het Passend onderwijs onderdeel uit te laten maken van de bekostigingsformule, naast de inputvergoeding per leerling? Binnen het Passend onderwijs ligt de nadruk vooralsnog sterk op het opleggen van regels om de kwaliteit te waarborgen. Financiële prikkels gericht op kwaliteit zouden een noviteit vormen.

<sup>14</sup> Hierbij kan opgemerkt worden dat de instelling van rugzakjes in het verleden wel tot extra keuzevrijheid heeft geleid, namelijk de keuze tussen een voucher dan wel een aparte school.

### 3.3 Zorg: WMO en PGB<sup>15</sup>

In 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) voor gemeenten in werking getreden. De WMO brengt de vroegere Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en de Welzijnswet samen met huishoudelijke verzorging, dat in tegenstelling tot de eerste twee nog niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten viel.<sup>16</sup> De huishoudelijke verzorging viel tot 2007 nog onder de AWBZ. Ook zijn door de WMO de kosten van huishoudelijke verzorging gebudgetteerd: gemeenten ontvangen voor dit deel een budget dat niet geoormerkt is en gebaseerd op een verdeelmodel, gebaseerd op het aantal thuiswonende 75-plussers. Gemeenten beschikken over vrijheid bij de indicatiestelling voor individuele voorzieningen en het heffen van eigen bijdragen (met een maximum), zodat voorzieningen kunnen verschillen tussen gemeenten. Voorheen lag deze indicatiestelling bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) van de AWBZ.<sup>17</sup> In deze notitie beperken we ons bij de analyse van de WMO tot de huishoudelijke verzorging.

De Persoongebonden Budgetten (PGB's) als vouchers voor cliënten zijn al sinds 2003 algemeen beschikbaar in de AWBZ.<sup>18</sup> PGB's hebben betrekking op vier van de zes AWBZ-functies, te weten persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding (behandeling en verblijf vallen er buiten). PGB cliënten kunnen na indicering zelf zorg inkopen, tegen een vergoeding die (gemiddeld) 25% lager is dan zorg in natura. De achterliggende gedachte hierbij is dat cliënten geen geld aan overhead kwijt zijn. Regionale zorgkantoren verrichten (op macro schaal) de zorginkoop bij erkende private aanbieders, zoals ziektekostenverzekeraars. De verzekerde kan er echter ook voor kiezen de PGB niet bij een erkende aanbieder te besteden, maar bijvoorbeeld bij een familielid of buur. Voor het gebudgetteerde WMO-deel, dat uit de AWBZ is gelicht, bestaat ook nog de mogelijkheid van een PGB: gemeenten zijn verplicht voor huishoudelijke zorg PGB's aan te bieden, tenzij "overwegende bezwaren" nopen hier van af te wijken, bijvoorbeeld bij verslaafdenzorg. Deze PGB's dienen gefinancierd te worden uit het budget van gemeenten.

<sup>15</sup> Merk op dat onze analyse van de WMO gebaseerd zal zijn op de eerste effecten van de WMO. De regeling bestaat immers pas twee jaar en is nog niet geëvalueerd.

<sup>16</sup> Meer specifiek omvat de WMO de volgende voorzieningen: hulp bij het huishouden, woonvoorzieningen, rolstoelen of andere verplaatsmiddelen, vervoersvoorzieningen, gehandicaptenparkeerkaart en -parkeerplaatsen, welzijnswerk, ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers, verslavingszorg, vrouwenopvang, maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en bestrijding van huiselijk geweld.

<sup>17</sup> Gemeenten kunnen nog steeds een beroep doen op CIZ bij de indicatiestelling (maar zijn wel eindverantwoordelijke).

<sup>18</sup> Voor 2003 werd ook al met PGB's gewerkt, maar niet in één gestandaardiseerde regeling.

### 3.4 Sociale zekerheid: WWB, IRO en NCNP

In de sociale zekerheid zien we dat budgettering, vouchers en outputfinanciering de laatste jaren gemeengoed zijn geworden, in plaats van openeinde regelingen per cliënt en opgelegde re-integratietrajecten. Zo is sinds 2004 sprake van (volledige) budgettering van de bijstanduitgaven van gemeenten. Gemeenten ontvangen een *lump sum* (niet geoormerkt) budget voor uitkeringen (het 'I'-of inkomensdeel) op basis van het zogenoemde objectief verdeelmodel dat zoveel mogelijk probeert aan te sluiten bij de noodzakelijke uitgaven van elke gemeente.<sup>19</sup>

Vouchers hebben in 2005 vooral bij de uitvoering van re-integratietrajecten in de WW een hoge vlucht genomen in de vorm van Individuele Re-integratieovereenkomsten (IRO's). De IRO regeling komt er op neer dat WW- en WAO-cliënten na een uitkeringsperiode van minimaal zes maanden een geschikte combinatie van een re-integratiebedrijf en -traject kunnen kiezen uit een lijst erkende aanbieders. Ook gemeenten kiezen soms voor vouchers voor hun bijstandcliënten, maar hier ligt het feitelijke gebruik veel lager. De oorzaak hiervan ligt in een geringere motivatie van cliënten om zelf een traject uit te zoeken enerzijds (zie ook sectie 4.2) en een geringer aanbod van re-integratiebedrijven in de nabije omgeving.

Outputfinanciering heeft in 2003 zijn intrede gemaakt bij de contractering van re-integratiebedrijven door UWV. Steeds meer nadruk is komen te liggen op mixen van input- en outputfinanciering (No Cure Less Pay contracten; NCLP) en contracten die volledig op output sturen (No Cure No Pay; NCNP). De maatstaf voor output hierbij is plaatsing in werk. Tot 2003 was de vergoeding echter nog geheel gebaseerd op aantallen cliënten (input).

<sup>19</sup> Naast het I-deel ontvangen gemeenten ook een (geoormerkt) W-deel dat voor re-integratie aangewend dient te worden.

## **4 Effectieve prikkels in de praktijk**

### **4.1 Inleiding**

In deze sectie passen we de voorwaarden voor effectieve prikkels, zoals behandeld in sectie 2, toe op de beleidspraktijk van de WMO, PGB's, WWB, IRO's en re-integratie. Per voorwaarde gaan we in op de vraag of hier bij de sectoren aan voldaan is en hoe dit zich verhoudt met de ervaringen met de nieuwe financieringssystematieken. Hetzelfde doen we voor het Passend onderwijs, maar als vanzelfsprekend zonder de ervaringen met nieuwe systemen voor financiering.

### **4.2 Duidelijke doelstellingen**

Door het gebruik van financieringssystemen stuurt de overheid semipublieke instellingen op doelstellingen. Doorgaans bestaan die doelstellingen uit het realiseren van betaalbare dienstverlening, toegankelijkheid (voor de doelgroep) en kwaliteit. Die doelstellingen kunnen strijdig zijn, vooral die van kwaliteit en betaalbaarheid. Wil de overheid de dienstverleners effectief prikkelen tot prestaties, dan dient zij daarom duidelijk prioriteiten te stellen voor die doelstellingen voor de langere termijn. Alleen dan kunnen de aanbiedende instellingen zich instellen op en investeren in verbeteringen in hun dienstverlening, in de wetenschap dat zij hier op termijn de vruchten van kunnen plukken. Commitment van de overheid is alleen niet zonder maatschappelijke kosten: hoe duidelijker de overheid doelstellingen en prestatienormen formuleert, hoe geringer de bewegingsruimte van diezelfde overheid later. Een voorbeeld hiervan vormt de aansturing van de Nederlandse Spoorwegen door het Rijk: de doelstellingen zijn weliswaar contractueel vastgelegd voor een langere periode, maar het Rijk is toch genegen tegelijkertijd te sturen op incidenten, zoals een toevallig hoog percentage vertraagde treinen. Ook de ervaringen met onder andere de WMO en PGB maken duidelijk dat de overheid – terecht of onterecht – behoefte heeft aan flexibiliteit bij de vormgeving van regelingen, en dat dit ten koste van de slagkracht van prestatieprikkels kan gaan.

#### **WMO en PGB**

Het in de wet geformuleerde doel van de WMO is: “samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger



door een daarvoor goed toegeruste gemeente”.<sup>20</sup> Centrale sturingsfilosofie hierbij is dat gemeenten over beleidsvrijheid beschikken — dit komt dus overeen met een voorwaarde voor effectief Passend onderwijs. De lokale democratie (gemeenteraad) zou daarbij voor de juiste prikkels tot participatie moeten zorgen, voor de huishoudelijke verzorging gecombineerd met de prikkels tot doelmatigheid van budgettering. Het overhevelen van de huishoudelijke zorg uit de AWBZ en de budgettering daarvan is bedoeld om de houdbaarheid van de AWBZ te bevorderen en mensen te sporen meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Binnen de AWBZ is het aanbieden van PGB’s specifiek gericht op bevordering van klantgerichtheid en concurrentie bij de aanbieders. Dit botst wel met de doelstelling van betaalbaarheid: door de sterke stijging van de uitgaven aan PGB’s staat de financiële beheersbaarheid van de AWBZ onder druk.

De WMO is dus vooral gericht op de doelmatigheid van de huishoudelijke zorg, met lokale democratische prikkels als waarborg voor kwaliteit. Deze nadruk op doelmatigheid heeft discussies opgeroepen in de landelijke politiek die aanleiding zijn geweest tot wijzigingen in de zorgregelingen. Het gevolg is dat gemeenten minder ruimte hebben gekregen om zo goedkoop mogelijk te werken. Zo had bij aanvang van de WMO de Tweede Kamer onvoldoende vertrouwen dat de rechten van cliënten gewaarborgd zouden zijn. Vandaar dat de opname van het ‘compensatiebeginsel’ in de wet werd afgedwongen, waarin is vastgelegd dat gemeenten verplicht zijn om de beperkingen te compenseren bij het voeren van een huishouden, het ontmoeten van anderen of in het vervoer. Ook na de eerste ervaringen met de WMO zal de beleidsruimte voor gemeenten — en daarmee ook de ruimte tot besparingen — verder worden ingeperkt, nu aan de kant van het zorgaanbod. De aanbesteding van de huishoudelijke verzorging door gemeenten heeft geleid tot druk om meer gebruik te maken van alfahulpen en minder werknemers in loondienst in de thuiszorg. De staatssecretaris zag deze verslechtering van de arbeidsvoorwaarden als onbedoeld gevolg van de wet, aangezien het nu reeds moeite kost voldoende werknemers te trekken.<sup>21</sup> Recentelijk is daarom bepaald dat zorg in natura niet langer door alfahulpen verstrekt zal kunnen worden. Cliënten die toch een alfahulp willen, kunnen een beroep doen op een nieuwe ‘voorziening anders dan in natura’.<sup>22</sup>

De ervaringen met de WMO illustreren de worsteling van de overheid tussen doelstellingen van kwaliteit en toegankelijkheid enerzijds en doelmatigheid anderzijds. Tegenover de angst dat duurzame zorg — ook de thuiszorg — gevaar loopt, leeft het besef dat de stijging van de kosten van langdurige zorg (in de AWBZ) niet voldoende toekomstbestendig is, ook na invoering van

<sup>20</sup> Zie MvT bij de WMO wetgeving.

<sup>21</sup> Bovendien vindt de staatssecretaris het ongewenst dat zorgvragers zonder het te weten in feite de rol van werkgever gaan vervullen.

<sup>22</sup> Zie “Wijziging Wmo maakt positie cliënt sterker”, nieuwsbericht 21 november 2008, [www.minvws.nl](http://www.minvws.nl).

de WMO.<sup>23</sup> De eerste voorlopige cijfers laten zien dat de WMO — ook met compensatiebeginsel — leidt tot kostenbesparingen: op een budget van ruim 1,2 miljard euro in 2007 hielden gemeenten ongeveer 200 miljoen euro over.<sup>24</sup> Daarbij is het de vraag wat er met deze besparingen gebeurt als het gebruik van alfahulpen sterk terugloopt. De kostendaling steekt overigens schril af tegen de ontwikkeling van het (ongebudgetteerde) PGB-deel in de AWBZ. Ondanks een daling van het aantal budgethouders in de AWBZ (aanvankelijk met circa 30 duizend) door overheveling naar de WMO nam het totale PGB-bedrag hier namelijk toe van 1,2 miljard euro in 2006 naar 1,5 miljard euro in 2007. Het ziet er dus naar uit dat financiële prikkels via budgetfinanciering effectief werken, want na de introductie ervan bij de gemeenten leidde tot kostendalingen, in tegenstelling tot de zorgkantoren in de AWBZ.

### **WWB en re-integratie**

De aanpassingen in de WMO-‘spelregels’ zullen de slagkracht van doelmatigheidsprikkel waarschijnlijk niet ten goede zijn gekomen. Gemeenten zouden zelfs kopschuw kunnen worden in de veronderstelling de (centrale) overheid de kostenbesparingen met flankerend beleid ongedaan zal maken. De ervaringen met de WWB leren echter dat dit niet altijd gebeurt. Hier zien we een betrekkelijke rust sinds invoering van de budgettering, terwijl de gemeenten er in zijn geslaagd het aantal bijstanduitkeringen te verminderen.<sup>25</sup> Vooral de instroom van WWB-cliënten is afgenomen — gemeenten zijn duidelijk strenger geworden bij de claimbeoordeling (‘Work first’). Vooralsnog zijn er geen geluiden uit de lokale of landelijke politiek dat hierdoor de inkomenszekerheid van cliënten in het geding is gekomen. De heersende opinie is dat de doelstellingen van activering en doelmatigheid zodanig hand in hand met elkaar gaan dat extra bepalingen niet nodig zijn.

Kijken we naar het re-integratiebeleid, dan blijkt dat de overheid in het recente verleden meer moeite heeft gehad met het afkondigen van eenduidige doelstellingen. Dit is ten koste gegaan van de effectiviteit van re-integratie. De ervaring leert namelijk dat doelmatigheid en toegankelijkheid van re-integratie voor cliënten op gespannen voet met elkaar kunnen staan: een brede inzet van trajecten voor alle cliënten binnen twaalf maanden na aanvang van de uitkeringsduur (de ‘Sluitende Aanpak’) leidt er toe dat trajecten te ongericht worden ingezet.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> De constatering dat de AWBZ niet voldoende toekomstbestendig is, zien we o.a. terug in de volgende studies: SER, 2008, Langdurige zorg verzekerd: Over de toekomst van de AWBZ, 2008/3.

CPB, 2006, Handle with care! Sturingsmodellen voor een doelmatige ouderenzorg, CPB document 122.

<sup>24</sup> SCP raadt in zijn advies over het macrobudget aan om dit overschot niet zomaar te verrekenen in het budget voor 2009. De situatie die zich in 2007 voordeed leek nog niet stabiel te zijn.

<sup>25</sup> Zie Stegeman, H. en A. van Vuren, 2006, Wet Werk en Bijstand: Een eerste kwantificering van effecten, CPB Document 120.

<sup>26</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008, Beleidsdoorlichting re-integratie, 29 januari 2008.

Voor het kabinet is deze constatering recent aanleiding geweest om de Sluitende Aanpak te versoepelen en te kiezen voor een beter gerichte en selectievere inzet van trajecten.<sup>27</sup>

### **Passend onderwijs**

Net zoals bij de WMO zal het voor de overheid niet eenvoudig zijn zich ten volle te committeren aan doelstellingen van het Passend onderwijs. Een belangrijke oorzaak hiervan ligt in de doelstelling van maatwerk, die (bijna) per definitie niet te formaliseren is. Maatwerk houdt in dat voor elke moeilijke leerling die niet lijdt aan een eenvoudig te diagnosticeren zintuiglijke of verstandelijke handicap individueel en in overleg met de ouders wordt vastgesteld wat de leerling het komende jaar moet leren en welke extra ondersteuning daarvoor nodig is. In het huidige systeem is maatwerk beperkt tot de drie schoolsoorten; binnen het Passend onderwijs echter is elke leerling een punt op een continue schaal tussen regulier onderwijs en speciaal onderwijs. Het is aan de netwerken te bepalen waar leerlingen zich bevinden op die schaal, onder de voorwaarde dat de som van de uitgaven aan alle leerlingen in een netwerk niet groter is dan het (totale) vaste budget. Hoe zij dit gaan doen is echter (nog) onduidelijk. Vanuit het kabinet bezien is daarmee ook onduidelijk hoe op het doel van maatwerk gestuurd zal worden.

Budgettering van het Passend onderwijs kan bijdragen aan de doelmatigheid van kosten, net zoals die voor de WWB en WMO geldt. De vraag is echter wel, of de netwerken binnen een dergelijk systeem voldoende prikkels hebben om ook effectief te werken. Het Passend onderwijs wil daarom de ouders en leraren meer inspraak geven. Kijken we echter naar de ervaringen met de WWB en de WMO, dan zien we dat prikkels tot effectiviteit vooral goed werken als ze ‘als vanzelf’ in het systeem besloten liggen: bij een slechte bejegening van (potentiële) cliënten in de bijstand of van de WMO of een ondoelmatige uitvoering van de regeling (die elders tot tekorten leidt), kunnen uitvoerders namelijk door de lokale politiek teruggeroepen worden. De netwerken hebben echter geen democratische legitimering en kunnen de financiële risico’s van budgettering veel moeilijker opvangen dan gemeenten. Sterker nog: de criteria voor indicering van de netwerken zullen endogeen zijn, want ze zullen afhangen van het aantal leerlingen dat ter indicatie wordt voorgedragen. Naarmate dat er meer zijn of hun klachten ernstiger, zullen de toewijzingscriteria moeten worden opgeschroefd om de toelating tot extra middelen te beperken, zodat de totale uitgaven binnen het budget van het netwerk blijven.<sup>28 29</sup> Het alternatief is dat wachtlijsten oplopen. Als deze ontwikkelingen

<sup>27</sup> Onduidelijk is hoe de effectiviteit van re-integratie door de IRO (bij UWV) beïnvloed is – hier is nog geen evaluatie naar verricht. De IRO beoogt vooral een klantvriendelijkere (allocatie van) re-integratietrajecten. De vraag is of zo'n benadering ook leidt tot betere plaatsingsresultaten (zie ook sectie 4.3).

<sup>28</sup> Onduidelijk is of netwerken in de toekomst reserves mogen opbouwen om schokken op te kunnen vangen.

<sup>29</sup> Gedeeltelijke budgettering (als alternatief voor volledige budgettering) heeft als logisch nadeel dat dit de doelmatigheid van de Passend onderwijs niet ten goede zal komen. De vrije indicering door de netwerken, zoals in het Passend onderwijs voorgesteld, zou daarom (als flankerend beleid) weer deels ingetrokken kunnen worden, bijvoorbeeld door moeilijke diagnoseerbare gevallen buiten te sluiten.

klachten opleveren ontstaat het risico op interventies vanuit de landelijke politiek die vraagt om extra geld, zonder dat sturing op decentraal niveau corrigerend werkt want de werking van het budgetstelsel wordt ontkracht.

### 4.3 Doelstellingen meetbaar

Overheidsdoelstellingen zijn vaak vaag gedefinieerd en (derhalve) moeilijk in scores te vatten. Dit geldt vooral voor de kwaliteit van dienstverlening. Voor de (centrale) overheid is het zaak indicatoren te ontwikkelen die voldoende gecorreleerd zijn met haar doelstellingen. Soms kan daarbij de tevredenheid van cliënten als indicator benut worden, of – nog een stap verder – voor een belangrijk deel op het beoordelingsvermogen van diezelfde cliënten vertrouwd worden als waarborg voor het leveren van kwaliteit door instellingen. Hoe beter meetbaar deze doelstellingen zijn, hoe meer vertrouwd kan worden op outputfinanciering.

#### WMO en PGB

Bij de uitvoering van de WMO en het PGB in de AWBZ is *grosso modo* informatie over de kwaliteit van dienstverlening en die van betaalbaarheid relevant.<sup>30</sup> Om met het eerste te beginnen: kwaliteit bij de huishoudelijke dienstverlening kan worden afgemeten aan de tevredenheid van cliënten over hun huishoudelijke hulp.<sup>31</sup> Zo vond bijvoorbeeld in 2007 driekwart van de ondervraagde cliënten de geïndiceerde hulp in het huishouden toereikend, net als in 2006, nog voor de invoering van de WMO. De kwaliteit van een dienst als verpleging is voor cliënten moeilijker in te schatten, maar men zal dan ook eerder geneigd zijn deze dienst bij een formeel gekwalificeerde persoon of instelling te kopen. De algemene gedachte is dat cliënten in de WMO en bij de besteding van PGB's redelijk goed in staat zijn voor zichzelf te bepalen of de hun verleende zorg voldoende kwaliteit biedt – de gebruikers zelf zijn hiertoe het beste in staat. Mochten ze de kwaliteit onvoldoende vinden, dan kunnen zij de optie van het PGB gebruiken om over te stappen naar een andere zorgaanbieder.<sup>32</sup>

De betaalbaarheid van zorg in de WMO (en PGB's) is als vanzelfsprekend goed meetbaar – de budgetteringssystematiek is dan ook ingericht op het verwachte aantal gebruikers per gemeente. Bij het PGB in de AWBZ is de betaalbaarheid duidelijk een probleem. De uitgavenstijgingen

<sup>30</sup> Naast doelmatigheid en kwaliteit speelt ook de doelstelling van rechtmatigheid een rol. Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen van problemen op dit punt, met daarbij de opmerking dat een eerste evaluatie van de WMO (door SCP) nog moet komen in 2009.

<sup>31</sup> Research voor Beleid, 2007, Tweede Voortgangsrapportage WMO.

<sup>32</sup> Een mogelijke keerzijde van de PGB's is dat cliënten door derden (met name familieleden) onder druk worden gezet om een PGB te kopen. Aangezien de PGB een niet geoormerkt bedrag betreft, is er namelijk ruimte voor familieleden om die gelden dan te gebruiken voor andere doeleinden (Medisch Contact..).

zijn niet alleen hoog, maar ook moeilijk verklaarbaar uit objectieve factoren. Wel is duidelijk dat door de mogelijke keuze voor een PGB een deel van de mantelzorg wordt gemonetariseerd: ook voor zorgvragers die een voorkeur voor informele zorg (dus zorg door familieleden of burens) hebben wordt het van belang om een indicatie te vragen.<sup>33</sup>

### **WWB en re-integratie**

Al eerder is gememoreerd dat in de WWB systematiek activering en doelmatigheid redelijk hand in hand gaan: hoe effectiever preventie en re-integratie door de gemeenten, hoe meer geld zij besparen. Dit betekent dat de uitkeringslast van gemeenten een redelijke graadmeter is van het succes van gemeenten, mits daarbij voldoende gecorrigeerd wordt voor (exogene) factoren die mede bepalend zijn (zie ook sectie 4.4). Hier is dan ook het budgetverdeelmodel op ingericht. In aanvulling op deze indicator zouden gemeenten aandacht kunnen besteden aan hun klantvriendelijkheid, door enquêtes.<sup>34</sup> De uitkomsten hiervan zijn echter lastig te duiden: betekent een hoge score op klantvriendelijkheid nu dat gemeenten goed zijn in het activeren van cliënten, of juist het tegendeel? Dit maakt het lastig is voor het Rijk (of gemeenten) de financiering hiervan af te laten hangen.

Ook bij de aanbesteding van re-integratie door UWV ligt de vertaling van doelstellingen naar indicatoren voor de hand: hoeveel duurzame plaatsing in (reguliere) arbeid is gerealiseerd? Dit is in beginsel goed meetbaar, zowel bij collectieve contracten als voor individuele (IRO) contracten waar de cliënt meer inspraak heeft.<sup>35</sup> Een praktisch probleem kan wel zijn dat de tijdshorizon van contracten met re-integratiebedrijven korter is dan de effectieve werkingsduur van trajecten. Met andere woorden: resultaten op langere termijn zijn wel meetbaar, maar kunnen niet onderdeel vormen van de systematiek voor outputfinanciering. In die gevallen zal vertrouwd moeten worden op korte termijn resultaten of zal het gewicht van NCNP financiering verlaagd moeten worden ten gunste van inputfinanciering.

### **Passend onderwijs**

Bij het Passend onderwijs is het van belang de doelstellingen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid te vertalen naar indicatoren. Om wederom met kwaliteit te beginnen: een belangrijke maatstaf hiervoor in het reguliere basisonderwijs voor leerlingen is de CITO toets.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Dit zou uiteraard anders liggen als PGB's alleen bij erkende zorgaanbieders konden worden besteed.

<sup>34</sup> Een tweede doelstelling is als vanzelfsprekend dat uitkeringen rechtmatig verstrekt worden. Hier ziet de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) op toe. Aangezien het recht op de bijstand scherp is gedefinieerd en relatief goed verifieerbaar is, laten we dit aspect in onze analyse verder buiten beschouwing.

<sup>35</sup> Onderzoek leert (referentie) dat cliënten meer tevreden zijn over de re-integratiedienstverlening als zij over een IRO beschikken. Zoals al eerder is gememoreerd voor de WWB, roept dat wel de vraag op of dit ook ten goede komt aan andere doelstellingen (=plaatsing).

<sup>36</sup> Output is niet meetbaar in diploma's, aangezien leerlingen op hun 12<sup>de</sup> bijna allemaal het vervolgonderwijs in gaan.

Deze toets zou ook voor zorgleerlingen verplicht gesteld kunnen worden.<sup>37</sup> Het voorbehoud bij het gebruik van CITO-scores spreekt echter wel voor zich: deze geven geen beeld van de niet-cognitieve vaardigheden, zodat hier niet te sterk op gestuurd kan worden (gevaar van ‘teaching to the test’; zie ook subsectie 4.4). Kwaliteit is ook (indirect) meetbaar door te controleren op het formuleren en naleven van individuele leer- en behandelplannen, en te toetsen of ouders wel voldoende betrokken zijn bij het onderwijs. Net zoals klantvriendelijkheid bij de WWB niet altijd hoeft te duiden op goede dienstverlening, zo is het oordeel van ouders echter niet alles bepalend bij de vraag of het Passend onderwijs voldoet. Dit alles maakt het moeilijk om (alle) aspecten van kwaliteit te koppelen aan vormen van prestatiefinanciering. Eerder zouden de uitkomsten van de diverse kwaliteitsbepalingen benut kunnen worden om prestaties transparanter te maken (*naming and shaming*) en te gebruiken voor verbetertrajecten of een goed gesprek met de Inspectie. Met andere woorden: informatie over de kwaliteit van Passend onderwijs is nuttig, maar biedt waarschijnlijk onvoldoende houvast voor outputfinanciering.

De laatste doelstelling ten slotte, de toegankelijkheid van de indicering, is moeilijk te meten, aangezien de beleidsdiscretie bij (individuele) beslissingen belangrijk is. Op de schaal van de netwerken en REC's als geheel is dit wel mogelijk: gemiddeld genomen kan worden vastgesteld of zij genereus zijn geweest bij het verstrekken van indiceringen of niet. Bovendien is zo te toetsen of er verschillen zijn in de uitvoeringskosten die de REC's en de netwerken hebben.<sup>38</sup>

#### **4.4 Productie beïnvloedbaar**

Willen prikkels leiden tot gewenste effecten, dan is het van belang dat productie voldoende stuurbaar is door de instellingen. Zo zal bij de WWB een deel van de uitkeringslast afhankelijk zijn van factoren waar de gemeente in beginsel weinig aan kan veranderen, zoals het aantal laag opgeleiden of allochtonen. Het is dus zaak hier voldoende te corrigeren. Als dit niet gebeurt en dienstverleners over vrijheid bij de keuze van de cliëntenpopulatie of de indicering beschikken, dan kunnen prikkels averechts werken: zij kunnen zich richten op cliënten die de minste zorg behoeven (afoming).

<sup>37</sup> De uitkomsten van een verplichte deelname aan de CITO toets zouden dan wel gescheiden moeten worden van de andere leerlingen. Door de combinatie van openbaarheid van de gemiddelde toetsscores van elke school en de vrijheid van schoolkeuze van de ouders, zouden de scholen met veel zwakke leerlingen anders een concurrentienadeel hebben.

<sup>38</sup> Ook is het mogelijk dossieronderzoek achteraf uit te voeren door deskundigen. Dit gaat dan dus meer om een subjectieve beoordeling van de indicatiestellers.

## WMO<sup>39</sup>

De eerste ervaringen met de WMO maken duidelijk dat de budgetteringsprikkel effect heeft gehad: gemeenten lijken in staat kostenbesparingen te realiseren. Door de WMO hebben gemeenten een sterke financiële prikkel gekregen om doelmatig huishoudelijke verzorging in te kopen. Dit is ook terug te zien in de resultaten van de aanbestedingen: de gemeenten hielden het eerste jaar geld over bij de huishoudelijke verzorging.<sup>40</sup> Pogingen om de thuiszorg goedkoper aan te bieden leidden tot een grotere vraag naar alfa-hulpen ten koste van werknemers in dienst van thuiszorginstellingen. Opmerkelijk hierbij is dat er geen verschuiving leek te ontstaan bij de indicatiestelling tussen de subproducten HH1 en HH2, waarbij HH2 een duurder product is dat door hoger gekwalificeerde mensen wordt geleverd. Met andere woorden: er zijn geen aanwijzingen dat kostenbesparingen binnengehaald zijn door cliënten een lagere indicering te geven. Gemeenten hielden zich aan de verdeling over goedkopere en duurdere huishoudelijke hulp die uit de indicaties volgde, terwijl de (onbudgetteerde) zorgkantoren toestonden dat veel meer mensen de duurdere huishoudelijke hulp kregen.<sup>41</sup> Ook zijn er vooralsnog geen aanwijzingen dat gemeenten de kwaliteit van huishoudelijke verzorging verwaarloosd hebben. Gemeenten geven zelf aan dat kwaliteit op de eerste plaats staat bij de aanbesteding en het zwaarste weegt.<sup>42</sup>

## WWB en re-integratie

Net als bij de WMO leert de WWB dat gemeenten in staat zijn tot kostenbesparingen te komen zonder dat (andere) kwaliteitsaspecten in gevaar komen. Dit laatste is niet geheel verrassend: de polisvoorwaarden voor de bijstand zijn relatief scherp gedefinieerd in de wet (uitkeringen dienen rechtmatig en tijdig verstrekt te worden), scherper dan die in de WMO. Gemeenten zullen zich daarom vooral richten op preventie en re-integratie. Afroming van cliëntgroepen die makkelijker plaatsbaar zijn heeft geen zin, aangezien *alle* cliënten onderdeel vormen van de budgetteringssystematiek.

Kijken we naar de aanbesteding van re-integratie door UWV aan de re-integratiebedrijven, dan kan afroming wel relevant zijn. Zouden re-integratiebedrijven namelijk beloond worden per geplaatste cliënt, dan kan het batig zijn om cliënten af te romen met hogere *ex ante* kansen op plaatsing. UWV gaat dit tegen door contractvoorwaarden toe te spitsen op zo homogeen

<sup>39</sup> Kijken we naar de PGB uitgaven, dan hebben de zorgkantoren hier weinig directe invloed op. CIZ voert de indicatiestelling uit, en cliënten kunnen zelf kiezen voor een PGB. Wel kunnen aanbieders indirect invloed hebben op de kosten, namelijk door cliënten aan te sporen PGB's aan te vragen.

<sup>40</sup> Mogelijke verklaring is dat instellingen onder de kostprijs hebben geoffreerd, uit angst om marktaandeel te verliezen.

<sup>41</sup> Zie "Research voor Beleid, Invulling compensatieplicht door indicatiestelling hulp bij het huishouden, Leiden, 21 augustus 2007". Hieruit valt af te leiden dat de onderzochte gemeenten dezelfde criteria hanteerden bij de indicatiestelling als het CIZ daarvoor deed.

<sup>42</sup> Van Houten, G., M. Tuynman en R. Gilsing, 2008, De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007, Eerste tussenrapportage Wmo-evaluatie, SCP, Den Haag, augustus 2008.

mogelijke doelgroepen en richtlijnen op te stellen voor het (maximale) aandeel van cliënten dat teruggestuurd mag worden. Tot dusver zijn er echter weinig aanwijzingen dat deze vorm van afroming erg belangrijk is – de ruimte hiervoor lijkt ook beperkt.<sup>43</sup> Bewijs voor de effectiviteit van NCNP contracten in termen van hogere plaatsingsresultaten is er echter wel.<sup>44</sup> Kennelijk hebben prikkels dus wel effect, zonder dat dit gepaard gaat met (veel) afroming.

### **Passend onderwijs**

De les die we uit de budgetfinanciering van de WWB en de eerste voorzichtige ervaringen met de WMO kunnen trekken, is dat prikkels tot doelmatigheid kunnen werken zonder de gevreesde effecten van afroming en vermindering van kwaliteit. Kennelijk kan in de praktijk een redelijke balans tussen doelmatigheidsprikkels enerzijds, en door overheid gestelde minimumvoorwaarden van het doel en de druk van de gemeentelijke politiek anderzijds optreden. Het is dan wel belangrijk objectieve en algemeen erkende variabelen aan te wijzen waarop budgetten kunnen worden gebaseerd. Dit roept de vraag op of systemen voor budgettering (of outputfinanciering) ook voor het Passend onderwijs werken: is het mogelijk de indicatie-instellingen voldoende ruimte te geven voor Passend onderwijs zonder dat strategisch gedrag van ouders of scholen (afroming) rendeert?

Het eerste deel op deze vraag is moeilijk te beantwoorden – vooralsnog is er geen bewijs dat (meer) vrijheid bij de indicatiestelling leidt tot betere onderwijsprestaties en/of meer doelmatigheid. Wel zijn mechanismen denkbaar hoe dit zou kunnen werken. Als eerste zou de timing van de indicering verbeterd kunnen worden. De indicering van zorgleerlingen zou eerder kunnen plaatsvinden, in de veronderstelling dat vroegtijdige interventies toekomstige, hogere kosten van begeleiding voorkomen. Andersom kan ook, als hulp en begeleiding voor sommige leerlingen juist ontmoedigend werkt (vergelijkbaar met re-integratie) – het is aan de netwerken te bepalen welke aanpak voor wie daarbij het beste werkt. Daarnaast zou door sturing op de uitstroom van zorgleerlingen ook doelmatigheidswinst mogelijk kunnen zijn. Voor zorgleerlingen met lichtere beperkingen zou terugkeer naar het reguliere onderwijs – zonder rugzakje – als leerdoelstelling geformuleerd kunnen worden.

Hier tegenover staan aanwijzingen dat netwerken hun ruimte bij de indicatiestelling strategisch in kunnen zetten. Zo kunnen zij hun leer- en behandelplannen niet te ambitieus formuleren, zodat het outputdoel met grotere waarschijnlijkheid wordt gehaald. Meer algemeen kunnen zij (indirect) budgetten beïnvloeden, namelijk door (gezamenlijk) wachtlijsten te laten ontstaan en vervolgens te vertrouwen op extra budgetten – ingegeven door politieke onvrede met de

<sup>43</sup> Vooralsnog is onduidelijk hoe de overstap naar de IRO uit zal werken op de mogelijkheden tot afroming door re-integratiebedrijven. Zie: SZW, 2008, Beleidsdoorlichting Re-integratie, 29 januari 2008.

<sup>44</sup> Groot, I, en S. Onderstal, 2007, No Cure, No Pay: Een Goed Idee, *ESB*, 92 (4502), 46-47.



situatie. Het wreekt zich dat moeilijk te bepalen is hoe hoog het budget zou moeten zijn. Impliciet is dan sprake van een openeinde regeling, ondanks dat budgetfinanciering de opzet is (zie ook sectie 4.2). Bij de instelling van een nieuwe budgetteringssystematiek is het dus van belang zich van dergelijke mechanismen te vergewissen, temeer omdat de netwerken weinig ruimte hebben om schokken in de uitgaven op te vangen en dus eerder wachtljsten zullen creëren. De conclusie lijkt daarbij op zijn plaats, dat door al deze factoren het gebruik van prestatieprikkels bij het Passend onderwijs complexer en ongewisser is dan bij de WWB en WMO.

## 4.5 Indicatoren betrouwbaar

Naast afroming kunnen prestatieprikkels ook *gaming* als negatieve bijwerking hebben: het manipuleren van prestatie-uitkomsten, bijvoorbeeld door de registratie van resultaten te vertragen of te versnellen om per (kalender-)jaar bonussen binnen te halen. Net als afroming is *gaming* ook te verklaren uit optimaliserend gedrag van de dienstverlener. Dit is vooral kwalijk als instellingen de nodige energie steken in *gaming*, en wellicht nog kwalijker als activiteiten worden afgebroken die batig zijn voor de maatschappij, maar niet voor de aanbiedende instelling zelf.

Tot dusver zijn er weinig (internationale) studies naar *gaming* bij publieke dienstverlening. Voor zowel de uitvoering van de WWB en de WMO lijkt *gaming* ook niet relevant: gemeenten hebben geen prikkel om strategisch te declareren, eenvoudigweg omdat zij gebudgetteerd zijn. Bij de aanbesteding van re-integratie zou *gaming* eerder kunnen optreden. Zo laten Courty en Marschke in een reeks onderzoeken zien dat casemanagers de formele einddatum van trajecten zo vastleggen dat dit hun bonus per kalenderjaar maximaliseert.<sup>45</sup> Dit rendeert omdat casemanagers op targets worden aangestuurd. Is de target dus eenmaal binnen, dan is het verstandig overige plaatsingen pas te registreren in de volgende periode. Nog kwalijker is de bevinding dat sommige trajecten op het eind van een jaar worden afgebroken, zodat deze niet meetellen in de beoordeling. De oplossing spreekt echter voor zich: stel 'lineaire' contracten in waarbij iedere plaatsing resulteert in een hogere beloning (of budgettering).

<sup>45</sup> Zie: Courty, P. en G. Marschke, 1997, Measuring Government Performance: Lessons from a Federal Job-Training Program, *AEA Papers and Proceedings*, 383-388.

Courty, P. en G. Marschke, 2003, Dynamics of Performance Measurement Systems, *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 268-284.

Courty, P. en G. Marschke, 2004, An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives, *Journal of Labor Economics*, 22(1), 23-56.

Voor het Passend onderwijs zou *gaming* kunnen optreden bij de reguliere scholen. Aangezien er voor hen een (jaarlijks) maximum geldt voor het aantal nieuwe zorgleerlingen dat vergoed wordt, kan het aantrekkelijk zijn om aanvragen soms te versnellen of vertragen. Onduidelijk is of dit ook in de praktijk gebeurt.

## 4.6 Behoud intrinsieke motivatie

Vooraf bij het gebruik van outputfinanciering en budgettering wordt nogal eens gewezen op het gevaar van een verlies van intrinsieke motivatie van werknemers (en het management) van de dienstverleners. In dit verband wordt wel gesproken van ‘verborgen kosten van beloning’: semipublieke instellingen zouden een sterke sturing op kosten en resultaten als een inbreuk op hun beleidsdiscretie kunnen ervaren — dit verandert de aard van hun werkzaamheden zodanig dat dit ten koste van hun intrinsieke motivatie gaat. Ook dit kan een negatieve bijwerking van prestatieprikkels vormen.<sup>46</sup>

Om te begrijpen hoe prestatieprikkels de intrinsieke motivatie van werknemers kunnen ondermijnen, dienen we ons op het grensvlak van economie en psychologie te begeven — zie bijvoorbeeld Frey en Jegen (2001).<sup>47</sup> Door prestatiebonussen kunnen werknemers niet langer hun werk als een altruïstische, ideologische bezigheid ervaren, maar eerder als doorsnee baan met prikkels gericht op het eigenbelang. Bij de instelling van prikkels is de hamvraag daarom wat het saldo is van het effect van toename van extrinsieke prikkels en dat van de afname van intrinsieke motivatie. Tot dusver zijn er in de literatuur vooral aanwijzingen voor het eerste effect, en veel minder voor de tweede. Dat wil niet zeggen dat intrinsieke motivatie onbelangrijk is, het vormt echter geen voldoende reden om af te zien van prestatieprikkels. Zo wijzen verschillende internationale studies op de mogelijkheid dat casemanagers weliswaar intrinsiek gemotiveerd zijn om vooral kansarme cliënten te helpen, maar minder affiniteit hebben met doelmatigheid. Prikkels gericht op plaatsing werken dan juist compenserend.

Binnen de context van het Passend onderwijs zou de intrinsieke motivatie van onderwijzers en personeel bij de indicatie-instellingen — naast een toename van prikkels op doelmatigheid — kunnen lijden onder een toename van regels: de plicht tot een leerplan en meer inspraak van ouders. Bovendien zal het personeel van veel van de instellingen moeten verhuizen als gevolg van de schaalvergroting en zal hun takenpakket veranderen: van (alleen) diagnosticeren tot het

<sup>46</sup> Voor alle duidelijkheid: het gaat dus niet om verlies van motivatie door een te eenzijdig gebruik van prestatieprikkels. In dat geval zou de motivatie om moeilijk meetbare taken te verrichten kunnen verminderen (‘teaching to the test’).

<sup>47</sup> Frey, B. en R. Jegen, 2001, Motivation crowding theory, *Journal of Economic Surveys*, 15 (5), 589-611.

schrijven van behandelplannen. Onduidelijk is hoe groot dergelijke effecten zullen zijn, en of ze het effect van extrinsieke prikkels zullen wegnemen.

## 4.7 Prikkel en coördinatie

Instellingen in de publieke sector opereren vaak in ketenstructuren: instellingen zijn afhankelijk van elkaar bij hun dienstverlening, de prestaties van de ene instelling beïnvloeden de condities waarin de andere instelling werkt (en andersom). Dit heeft belangrijke gevolgen voor de vormgeving van prestatieprikkels – men dient zich namelijk rekenschap te geven van de noodzakelijke coördinatie tussen dienstverleners in ketenstructuren. In twee (extreme) gevallen kan het daarbij mis gaan. Ten eerste kunnen de effecten van prestatieprikkels gering zijn als deze maar op één schakel van de ketenstructuur gericht zijn – de instellingen kan dan wel ogenschijnlijk beter presteren door prikkels, maar binnen de gehele ketenstructuur zetten die prestaties weinig zoden aan de dijk. Met andere woorden: prikkels in organisaties dienen complementair te zijn. In het andere uiterste geval zijn prikkels wel effectief, maar gaat dit gepaard met afwenteling naar onderdelen van de keten zonder prestatieprikkels. Per saldo levert dit ook weinig effecten op. Het is daarom zaak om binnen ketenstructuren de prestatieprikkels en doelstellingen van alle instellingen zoveel als mogelijk op één lijn te krijgen.

### WMO, WWB en re-integratie

De WMO is een voorbeeld van een regeling waarbij prikkels en coördinatie redelijk hand in hand gaan. Zo kan het bij kleinere gemeenten voordeel opleveren om gezamenlijk op te trekken bij de inkoop van thuiszorg in de regio, dit verlaagt namelijk de totale kosten van de aanbesteding. Bij de uitvoering van de WWB is samenwerking echter minder vanzelfsprekend. Een geschikte baan voor een bijstandcliënt zal niet altijd in de gemeente zijn waarin hij of zij woonachtig is. Gemeenten zouden elkaar daarom kunnen helpen door actief samen te werken bij het vervullen van vacatures op een iets grotere schaal (regio's), maar zij hebben een prikkel tot *free rider* gedrag: liefst wel de baten van samenwerking ontvangen, maar niet de eigen vacatures prijs geven, in de hoop dat deze later alsnog gevuld kan worden.<sup>48</sup> Tot slot is ook bij de aanbesteding en uitvoering van re-integratie door UWV een probleem te signaleren, in dit geval tussen UWV en de re-integratiebedrijven. Deze bedrijven hebben sterke prikkels tot plaatsing van hun cliënten, terwijl dat voor UWV in veel mindere mate geldt. Dit vermindert de

<sup>48</sup> Zie A. de Vetten en P. Koning, 2008, Gemeenten zonder bemiddeling, *ESB*, 93 (4531), 168-170. Verder zijn door de WWB gemeenten ook ertoe aangezet om cliënten af te wentelen naar andere regelingen in de keten van sociale zekerheid, zoals de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en de Wajong.

effectieve slagkracht van de prikkels, want UWV is met haar sanctie- en monitoring beleid mede bepalend voor plaatsing.<sup>49</sup>

### **Passend onderwijs**

Het Passend onderwijs is met recht te typeren als een ketenstructuur: de beslissingen en activiteiten van netwerken, REC's, scholen, ouders en zorgleerlingen staan alle in verband met elkaar. Door schaalvergroting van de netwerken ontstaat daarbij het risico dat de steun van scholen afneemt: aangezien zij (afzonderlijk) een kleiner aandeel in het verband zullen hebben, neemt de neiging tot *free rider* gedrag toe. Daarnaast kan de druk tot betere prestaties en de budgetfinanciering leiden tot coördinatieproblemen tussen de (gebudgetteerde) netwerken enerzijds, en de (ongebudgetteerde) Jeugdzorg anderzijds. Dit kan ook resulteren in afwenteling van zorgleerlingen tussen de relevante dienstverlenende instanties.

<sup>49</sup> P. Koning en A. Deelen, 2003, Prikkels voor UWV, CPB Document 32.

## 5 Conclusies

### 5.1 Algemene lessen

Welke lessen uit de (effecten van) invoering van budgetteringssystemen, vouchers en met outputfinanciering in de zorg (WMO en PGB's in de AWBZ) en sociale zekerheid (WWB en re-integratie) zijn te trekken voor het Passend onderwijs? Terugziend op onze analyse zouden we deze vraag in twee stappen kunnen beantwoorden: eerst door de belangrijkste lessen in de zorg en sociale zekerheid nog eens af te lopen, om deze vervolgens te vertalen naar het Passend onderwijs. De eerste stap is weer op te splitsen in het formuleren van algemene lessen en lessen per regeling. Om met de algemene lessen te beginnen: uit de ervaringen bij sociale zekerheid en zorg blijkt dat goed gerichte financiële prikkels kunnen bijdragen aan de doelmatigheid van publieke dienstverlening. Dit geldt het sterkst bij de invoering van budgettering. Daar waar de toepassing van outputfinanciering beperkt blijft en de invoering vouchers gepaard gaat met kostenstijgingen, geldt dat budgettering wel de beoogde effecten heeft, dat wil zeggen: een redelijke effectiviteit van dienstverlening bij kostenbeheersing. Budgettering alleen is echter niet voldoende, voor effectiviteit moet wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

- Duidelijke doelstellingen: het Rijk dient duidelijk te kunnen verantwoorden welke doelstellingen en randvoorwaarden gelden.
- Ruimte tot doelmatigheidswinst: vooraf kan door het beleid ingeschat worden via welk mechanisme dit zou kunnen verlopen, om verrassingen te vermijden. Zijn kostenbesparingen mogelijk door strengere indicering, of door een efficiëntere uitvoering?
- De te budgetteren dienstverlenende partij moet 'probleemeigenaar' zijn (van zowel betaalbaarheid als effectiviteit en kwaliteit). Bovendien dient deze de ruimte hebben om financiële schokken op te kunnen vangen.
- Heldere polisvoorwaarden. De rechten van cliënten moeten duidelijk te zijn. Het gaat hierbij vooral om het concept, niet het detail. Zo is bij de WWB duidelijk dat als mensen zonder (partner-)inkomen ondanks inspanning ook (nog) geen werk kunnen vinden, zij in aanmerking komen voor het vangnet van een bijstandsuitkering. Huishoudelijke verzorging binnen de WMO is ook een duidelijke conceptuele aanspraak, maar activerende en ondersteunende begeleiding in de AWBZ zijn dit juist niet.

## 5.2 Lessen per regeling

Zoomen we scherper in op de specifieke regelingen, dan zien we opnieuw dat vooral budgettering heeft geleid tot de beoogde effecten, namelijk redelijke kwaliteit bij kostenbeheersing. Op onderdelen zijn wel verbeteringen mogelijk:

- Tot dusver lijkt invoering van de WMO geleid te hebben tot kostenbesparingen in de thuiszorg, zonder dat de kwaliteit in gevaar is gekomen. De WMO illustreert echter ook dat de landelijke overheid bij (politiek) gevoelige dossiers (zoals de duurzame zorg) moeite heeft afstand te houden en maatwerk aan de gemeenten over te laten, dan wel vooraf de randvoorwaarden niet voldoende duidelijk heeft gemaakt. Vlak voor en na de start van de WMO is de beleidsruimte van gemeenten ingeperkt, ten koste van de ruimte tot kostenbesparingen, maar ten gunste van de kwaliteit. Deze interventies door de centrale overheid herbergen het volgende belangrijke risico: gemeenten kunnen (te) afwachtend worden en niet langer investeren in kostenbesparingen – in de veronderstelling dat het Rijk deze door additionele bepalingen namelijk toch (deels) ongedaan maakt. Het was nuttig geweest als beleidsmakers voor invoering van de wet scherper voor ogen zouden hebben gehad hoe kostenbesparingen zouden kunnen optreden: via een strengere indicatiestelling, of door een doelmatigere uitvoering.
- Invoering van de PGB's, in combinatie met onduidelijke polisvoorwaarden, heeft geleid tot een (onverwacht) sterke toename van het gebruik van (het PGB-deel) van de AWBZ. Kennelijk leidt de toegenomen behoefte aan AWBZ-indicaties, als op grond daarvan ook informele zorg (zorg door familie of burens) ingekocht kan worden en de middelen deels vrij besteedbaar zijn, tot een grotere druk op de indicatiestelling. Prikkel tot doelmatigheid ontbreken echter als tegenkracht, zowel bij het indicatieorgaan als bij de uitvoering door de zorgkantoren.<sup>50</sup> Hier tegenover staat dat door de PGB meer keuze voor vraders is ontstaan en meer concurrentie tussen zorgaanbieders.
- Net als de WMO lijkt de budgettering van de WWB succesvol, in die zin dat het eenduidig aansluit op meerdere doelstellingen binnen de bijstand: preventie, re-integratie en kostenbeheersing. Al die doelstellingen worden bediend met één relatief onomstreden budgetteringsregel. Binnen de ketenstructuur van de sociale zekerheid kan de WWB-prikkel wel tot problemen leiden: afwenteling naar andere regelingen (WSW en Wajong) of geringe samenwerking tussen (rivaliserende) gemeenten.
- Bij de aanbesteding van re-integratie door UWV aan de re-integratiebedrijven zijn de ervaringen gemengd. Hierbij is de lage effectiviteit van trajecten deels toe te rekenen aan de spanning tussen twee (strijdige) doelstellingen: doelmatigheid en een zo breed mogelijke inzet van trajecten (de Sluitende Aanpak). Verder geldt dat de prikkels de keten van aanbesteding en

<sup>50</sup> Evenzo lijkt overigens ook de instelling van de rugzakjes bij het Passend onderwijs geleid te hebben tot een sterke toename van het aantal zorgleerlingen.

uitvoering onevenwichtig verdeeld zijn: door No Cure Less Pay en No Cure No Pay contracten hebben re-integratiebedrijven relatief sterke prikkels tot plaatsing, terwijl UWV, dat hiertoe medebepalend is met haar beleid, dat niet heeft. Ondanks dat lijkt het effect van outputfinanciering op plaatsing positief.

- De ervaringen met de persoonsgebonden financiering bij re-integratie van werklozen (IRO) zijn nog niet grondig geëvalueerd. Vergeleken met de PGB zijn de risico's bij de IRO groter: cliënten hebben weinig zicht op (de kwaliteit van) het aanbod van re-integratiebedrijven en zullen niet altijd even sterk gericht zijn op re-integratie.

### 5.3 Lessen voor het Passend onderwijs

Wat betekenen deze lessen nu voor het Passend onderwijs? Voor een praktisch antwoord op deze vraag is het instructief terug te keren naar de drie keuzes bij de financieringssystematiek: die van budgettering, outputfinanciering en vouchers. Tabel 5.1 geeft een overzicht van de mogelijkheden die dit oplevert, samen met de verwachte effecten die dit heeft voor de afweging tussen de kwaliteit (maatwerk) en doelmatigheid van het Passend onderwijs. Voor alle duidelijkheid: die verwachte effecten zijn gebaseerd op de ervaringen in de zorg en de sociale zekerheid.

**Tabel 5.1 Financieringssystematiek, kwaliteit en doelmatigheid: lessen uit de zorg en sociale zekerheid**

	Kwaliteit, maatwerk	Doelmatigheid
Budgettering; netwerken naar gemeenten of regio's	?	++
Indicering strenger, versobering Passend onderwijs	–	+
Outputfinanciering scholen (bijvoorbeeld o.b.v. CITO)	+	–
Ouders meer inspraak geven	+	–
Vouchers voor ouders	?	–

#### **Budgettering**

De lessen van budgettering van de WMO en WWB voor het Passend onderwijs zijn wellicht het meest verstrekkend. Een belangrijke motivatie daarbij vormt kostenbeheersing. Deze doelstelling zou passen in een model met budgettering. Dit gaat dus verder dan de huidige voorstellen tot budgetfinanciering binnen het Passend onderwijs, waarin nog een aantal openeinde mechanismen blijven bestaan. Volledige budgettering kan in dit verband gezien worden als de meest extreme variant – er zijn namelijk ook combinaties van inputfinanciering en budgettering denkbaar, zoals in het verleden bij de bijstand het geval is geweest.

Volledige budgettering komt neer op het WMO en WWB-model: *lump sum* bekostiging van het Passend onderwijs, per regio of gemeente, in plaats van de netwerken. Iedere regio of gemeente is dan (financieel) verantwoordelijk voor het betreffende netwerk. Maatwerk bij de indicatiestellingen en in het onderwijs geschiedt decentraal, terwijl budgettering leidt tot kostenbeheersing. Het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij gemeenten (of regio's) is niet zonder reden: zij kunnen beter de risico's van tekorten dragen en hebben een democratische legitimatie. Het effect op de kwaliteit van dienstverlening is onbepaald: enerzijds is er meer druk vanuit de lokale democratie en is er meer ruimte maatwerk te leveren, anderzijds zal er druk zijn tot versoering van het aanbod van diensten. Wellicht het belangrijkste risico bij (volledige) budgettering is die van wachtlijsten: netwerken kunnen bij tegenvallers deze laten oplopen, in de hoop dat het Rijk bijspringt door het verdeelmodel aan te passen.<sup>51</sup>

Als budgettering niet haalbaar is en is (verdere) kostenbeheersing toch gewenst, dan spreekt het alternatief voor zich: (directe) versoering van het Passend onderwijs. Meest voor de hand ligt daarbij een strakkere, objectievere vormgeving van de indicatiestelling voor het Passend onderwijs, bijvoorbeeld door het Passend onderwijs te beperken tot alleen de hardere, verifieerbare aandoeningen. Voor alle duidelijkheid: een dergelijke wijziging zou verder gaan dan de huidige plannen. De moeilijker diagnoseerbare gevallen zouden dan namelijk geheel onder de bekostiging van het reguliere onderwijs vallen. Dit komt dus neer op een doelmatiger en soberder Passend onderwijs, ten koste van de kwaliteit voor de lichtere gevallen.

### **Outputfinanciering**

De contractering van re-integratietrajecten geldt als voorbeeld van outputfinanciering, met plaatsing in (duurzame) arbeid als relevante output. Bij het Passend onderwijs is de relevante eenheid voor output echter veel lastiger handen en voeten te geven, aangezien de relevante (en meetbare) prestaties pas op veel latere leeftijd zichtbaar zijn. Dit maakt het dus moeilijk te belonen op output. Vergeleken met de huidige situatie is wel enige verbetering mogelijk: door meting en de rapportage van de CITO-resultaten van zorgleerlingen zouden er scholen (meer) prikkels voor kwaliteit kunnen ontstaan (tabel 5.1). Dit betekent echter niet dat ook outputfinanciering op basis van CITO-scores goed mogelijk is. Te zwaar inzetten op CITO-scores kan leiden tot verwaarlozing van niet-cognitieve vaardigheden.

<sup>51</sup> Die druk tot versoepeling van budgettering zal vooral groot zijn als een substantieel deel van de netwerken overschrijdingen heeft. Onduidelijk is dan of dit duidt op een (te) soepele indicering over de gehele linie, of dat dit een werkelijke stijging van het aantal zorgleerlingen betreft. Het is dus van belang dat het verdeelmodel tot een redelijke verdeling van overschotten en tekorten leidt over de netwerken (voor zover dat mogelijk is).



### **Vouchers**

De PGB's en IRO's zijn voorbeelden van vouchers — ook wel rugzakjes — waarin de betrokken cliënt zelf kan kiezen tussen dienstverleners. Net zoals deze regelingen blijkt het gebruik van rugzakjes in het onderwijs populair: ouders kunnen hierdoor kiezen tussen het reguliere en speciale onderwijs voor hun kinderen. Een verdere overeenkomst met de PGB is echter ook dat de regeling heeft geleid tot een onverwacht sterke toename van het aantal indiceringen, en daarmee tot forse onvoorziene kostenstijgingen. Dit is de doelmatigheid van het Passend onderwijs niet ten goede gekomen. Bovendien geldt een belangrijk beoogd voordeel van de rugzakjes niet voor het Passend onderwijs: de te kiezen reguliere school bij keuze voor een rugzak staat niet of nauwelijks ter discussie, zodat van (gewenste) concurrentie tussen scholen geen sprake is. In dit licht is goed te begrijpen dat vouchers in het Passend onderwijs worden vervangen door individuele leerplannen. Ouders hebben zo meer invloed op de kwaliteit van scholen — als zij niet met hun voeten kunnen stemmen is dit *second best* beleid.

## **5.4 Tot besluit**

De invoering van een nieuwe financieringssystematiek voor het Passend onderwijs is in meerdere opzichten een kwestie van kiezen. De overheid zal heldere randvoorwaarden moeten definiëren en vooraf een inschatting maken waar kostenbesparingen mogelijk zijn: door strenger te indiceren of door een doelmatigere uitvoering door de scholen. Aan die randvoorwaarden mag niet teveel gemorreld worden. Hieraan gerelateerd speelt de vraag welke leerlingen tot het Passend onderwijs behoren (de 'polisvoorwaarden'); deze zijn veel vager dan bij de WWB en WMO, zodat het risico op verwaarlozing van kwaliteit en een lage indicering groter is. Tot slot is de vraag relevant of de netwerken de financiële risico's van nieuwe financieringssystematieken kunnen dragen — zijn gemeenten als 'probleemeigenaar' niet een meer voor de hand liggende partij zijn dat te doen? Al deze vragen maken duidelijk dat fundamentele keuzes bij de inrichting van het Passend onderwijs nodig zijn, willen prestatieprikkels effectief zijn.