

Bundeling doelgroepenvervoer in de gemeente Westland in de vorm van een persoonsgebonden budget

Eindverslag masteropdracht:

Daniëlle Otten

Naaldwijk, 4 juni 2007



Voorwoord

Na lang op zoek te zijn geweest naar een leuk onderwerp voor mijn scriptie kwam in november 2006 het moment daar dat ik kon starten met de laatste fase van mijn studententijd. Dit onderzoek naar bundelingsmogelijkheden van doelgroepenvervoer in de vorm van een persoonsgebonden budget past niet alleen binnen de door mij gevolgde master Management Economics and Law maar is daarnaast ook een onderwerp dat mij erg interesseert en bij mij past. Gedurende mijn studententijd heb ik gewerkt als taxichauffeuse en ben daarbij vooral belast geweest met de uitvoering van doelgroepenvervoer. Met deze scriptie sluit ik beide perioden af.

Het voorwoord is de plek om mensen te bedanken voor hun advies en inspanningen. Een aantal mensen verdient bijzondere vermelding. Allereerst ben ik mijn hartelijke dank verschuldigd aan mijn afstudeerbegeleiders van de Universiteit Twente. Piet de Vries en Michiel Heldeweg: hartelijk dank voor jullie deadlines, kritische vragen en adviezen. Ook wil ik op deze plek Rald Schalkwijk en Sonja Zeeman hartelijk danken voor de geboden ondersteuning vanuit de gemeente Westland. Het was een leerzame en prettige ervaring. Natuurlijk zijn er nog veel meer mensen, hier niet genoemd, die mij met raad en daad hebben bijgestaan. Hartelijk dank allemaal!

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Inleiding	5
Hoofdstuk 1: Probleemverkenning	7
§ 1.1 <i>Probleemstelling en onderzoeksvragen</i>	7
§ 1.1.1 Eerste deelvraag	8
§ 1.1.2 Tweede deelvraag	8
§ 1.2 <i>Methodologie</i>	9
§ 1.3 <i>Opzet van dit rapport</i>	10
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	11
§ 2.1 <i>Nadere afbakening kernbegrippen</i>	11
§ 2.1.1 Doelgroepenvervoer	11
§ 2.1.2 Efficiëntiewinst	12
§ 2.1.3 Invoering van een persoonsgebonden budget	13
§ 2.2 <i>Theoretisch kader eerste deelvraag</i>	17
§ 2.2.1 Transactiekostentheorie	19
§ 2.2.2 Principaal-agenttheorie	23
§ 2.2.3 Eigendomsrechtentheorie	26
§ 2.2.4 Conclusie theoretisch kader eerste deelvraag	26
§ 2.3 <i>Theoretisch kader tweede deelvraag</i>	27
Hoofdstuk 3: Inventarisatie van de verschillende regelingen	29
§ 3.1 <i>Wet maatschappelijke ondersteuning</i>	29
§ 3.1.1 Doel	29
§ 3.1.2 Uitvoeringsinstantie(s)	29
§ 3.1.3 Normering van de aanspraak	30
§ 3.1.4 Hoe is de inkoop geregeld	31
§ 3.1.5 Hoeveel financiële middelen zijn daarmee gemoeid	33
§ 3.2 <i>Wet sociale werkvoorziening</i>	35
§ 3.2.1 Doel	35
§ 3.2.2 Uitvoeringsinstantie(s)	35
§ 3.2.3 Normering van de aanspraak	35
§ 3.2.4 Hoe is de inkoop geregeld	36
§ 3.2.5 Hoeveel financiële middelen zijn daarmee gemoeid	37
§ 3.3 <i>Zittend ziekenvervoer</i>	38
§ 3.3.1 Doel	38
§ 3.3.2 Uitvoeringsinstantie(s)	39
§ 3.3.3 Normering van de aanspraak	39

§ 3.3.4 Hoe is de inkoop geregeld.....	42
§ 3.3.5 Hoeveel financiële middelen zijn daarmee gemoeid.....	42
§ 3.4 AWBZ-vervoer	45
§ 3.4.1 Doel	45
§ 3.4.2 Uitvoeringsinstantie(s).....	45
§ 3.4.3 Normering van de aanspraak.....	45
§ 3.4.4 Hoe is de inkoop geregeld.....	46
§ 3.4.5 Hoeveel financiële middelen zijn daarmee gemoeid.....	47
§ 3.5 Slot.....	48
Hoofdstuk 4: Efficiëntiewinst in de gemeente Westland door invoering van een persoonsgebonden budget?	49
§ 4.1 Persoonsgebonden budget voor Wmo-vervoer in de gemeente Westland efficiënter?	50
§ 4.1.1 Toepassing transactiekostentheorie op inkoop Wmo-vervoer	50
§ 4.1.2 Toepassing principaal-agenttheorie op Wmo-vervoer	51
§ 4.1.3 Toepassing eigendomsrechtentheorie op Wmo-vervoer	51
§ 4.1.4 Conclusies met betrekking tot Wmo-vervoersregeling	54
§ 4.2 Persoonsgebonden budget voor Wsw-vervoer in de gemeente Westland efficiënter?	54
§ 4.3 Persoonsgebonden budget voor zittend ziekenvervoer in de gemeente Westland efficiënter?	55
§ 4.3.1 Conclusies met betrekking tot zittend ziekenvervoer.....	55
Hoofdstuk 5: Efficiëntiewinst door bundeling van de verschillende persoonsgebonden budgetten?	56
Hoofdstuk 6 : Samenvattende conclusies en aanbevelingen	57
§ 6.1 Conclusies	57
§ 6.2 Aanbevelingen	58
Literatuuroverzicht.....	60

Inleiding

Recentelijk zijn in de gemeente Westland de bedragen die uitgekeerd worden voor Wmo-vervoer verlaagd. Sindsdien bestaat er veel ontevredenheid over vervoer dat wordt geregeld vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo-vervoer). Het huidige systeem is volgens de Westlandse gebruikers niet klantvriendelijk en kan wegens onvoldoende dekking niet in hun vervoersbehoefte voorzien. De wethouder heeft aan de Raad toegezegd de Wmo-vervoersregeling nader te evalueren.

Wmo-vervoer is een vorm van doelgroepenvervoer. Doelgroepen bestaan veelal uit mensen met een mobiliteitsbeperking als gevolg van een handicap of chronische ziekte. Er zijn verschillende regelingen die voor verschillende doelgroepen voor verschillende doelen vervoer regelen.

De verantwoordelijkheid voor de verschillende vormen van doelgroepenvervoer is verspreid over een groot aantal partijen en er is sprake van verschillende regelingen, meerdere loketten, verschillende manieren van indicatiestelling en hoge administratieve lasten. Dit leidt tot ondoelmatigheid in de organisatie en uitvoering (Kamerstukken II¹, 2005-2006, 29 538).

Het kabinet-Balkenende II is zich van de ondoelmatige situatie van het doelgroepenvervoer bewust en heeft in de brief: “Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning” van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 23 april 2004 toegezegd dat het onderzoekt of op termijn alle vervoer voor kwetsbare groepen op één decentraal niveau te organiseren is (Ministerie VWS, 2004). Men verwacht dat bundeling op één decentraal niveau zal leiden tot efficiëntiewinst.

De tendens om verantwoordelijkheid meer decentraal neer te leggen is ook zichtbaar in de Nota Mobiliteit (SER, 2005) en past in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die op 1 januari 2007 in werking is getreden. Vanuit deze wens tot decentralisatie en bundeling biedt het Kabinet ondersteuning bij diverse projecten die gericht zijn op het voorbereiden van de verantwoordelijke partijen op de denkrichting van het Kabinet. Deze denkrichting is geformuleerd in een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II², 2005-2006, 25 538).

De voornoemde landelijke ontwikkelingen maken het interessant de toezegging aan de Gemeenteraad van de gemeente Westland in een wat breder kader te stellen en niet slechts te kijken naar het Wmo-vervoer maar naar verschillende vormen van doelgroepenvervoer. In dit onderzoek wordt gekeken in hoeverre invoering van een gebundeld persoonsgebonden budget, een vorm van decentralisatie, kan leiden tot efficiëntiewinst. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

Kan in de gemeente Westland efficiëntiewinst worden behaald door bundeling van de uitvoering van verschillende vormen van doelgroepenvervoer op gemeentelijk niveau in de vorm van een persoonsgebonden budget?

Doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen voor een nieuw systeem van doelgroepenvervoer in de gemeente Westland. De vraag daarbij is de vraag hoeverre invoering van een persoonsgebonden budget zal leiden tot een efficiënter functionerend systeem. Op grond van aanbevelingen wil de gemeente Westland gaan experimenteren met een nieuwe opstelling. Verwacht wordt dat de invoering van een persoonsgebonden budget zal leiden tot een diverser aanbod, een versterking van de positie van de klant en tevens een efficiënter functionerend systeem. In paragraaf 1.1 zal de centrale vraagstelling uiteengegemaakt worden in deelvraagstukken. Een beschrijving van de gehanteerde methodologie bij de beantwoording van de vraagstukken volgt in paragraaf 1.2.

Hoofdstuk 1: Probleemverkenning

§ 1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

Kan in de gemeente Westland efficiëntiewinst worden behaald door bundeling van de uitvoering van verschillende vormen van doelgroepenvervoer op gemeentelijk niveau in de vorm van een persoonsgebonden budget?

Om een antwoord op deze vraag te geven is het allereerst van belang vast te stellen wat het doel is van doelgroepenvervoer en een nauwkeurige beschrijving te geven van hoe deze regelingen er qua uitvoering uitzien.

Doelgroepenvervoer is een voorziening die gericht is op het garanderen van zelfstandige deelname aan de samenleving. Daarbij is sprake van herverdeling waarbij een ieder moet meebetalen om te garanderen dat een ieder zelfstandig kan deelnemen aan de samenleving. Regelingen met betrekking tot doelgroepenvervoer behoren tot het stelsel van sociale zekerheid.

Tot het doelgroepenvervoer behoren onder andere het vervoer in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Algemene Wet Bijzondere ziektekosten (AWBZ), de Wet op de sociale werkvoorziening (Wsw), de Wet op de (Re)ïntegratie van Arbeidsgehandicapten (Wet Rea), de regeling zittend ziekenvervoer (Zzv) uit de zorgverzekeringswet, het leerlingenvervoer en het bovenregionaal vervoer (Valys).

In het kader van dit onderzoek wordt vooral vanwege praktische haalbaarheid niet naar al deze regelingen gekeken, maar worden in overleg met de externe opdrachtgever slechts de voordelen bezien van bundeling van ZZV, Wmo-, Wsw- en AWBZ-vervoer in de vorm van een persoonsgebonden budget. Het juridische kader van deze regelingen is door de centrale overheid vastgesteld. In dit onderzoek wordt bezien in hoeverre efficiëntiewinsten te behalen zijn binnen het huidige centrale juridische kader.

In hoofdstuk 3 wordt een nauwkeurige beschrijving gegeven deze vier regelingen. Daarbij zal onder andere aandacht worden besteed aan de vragen voor welk soort vervoer men voor verzekerd is, wie de gebruikers zijn van de regeling, hoe zij vergoed krijgen, op welk niveau verantwoordelijkheden liggen en wie risico's draagt.

§ 1.1.1 Eerste deelvraag

De centrale vraagstelling dient in twee stappen beantwoord te worden. De eerste deelvraag luidt:

Kan in de gemeente Westland efficiëntiewinst worden behaald door vergoeding van de vervoersregeling in de vorm van een persoonsgebonden budget?

Allereerst is het van belang om vast te stellen in hoeverre inzet van een persoonsgebonden budget binnen het huidige juridische kader mogelijk is. Indien inzet van een persoonsgebonden budget binnen het huidige juridische kader onmogelijk is heeft het verder uitwerken van deze deelvraag voor de desbetreffende regeling geen zin.

In de verschillende regelingen met betrekking tot doelgroepenvervoer is vastgelegd hoe vergoed dient te worden. Een persoonsgebonden budget is een van de allocatie-instrumenten die kunnen worden ingezet voor vergoeding van doelgroepenvervoer. In hoofdstuk 2 zijn allocatie-instrumenten gecategoriseerd en in hoofdstuk 4 wordt gezien of het invoeren van een persoonsgebonden budget, een van de allocatie-instrumenten, de efficiëntie positief beïnvloed.

Het sturingsvraagstuk waar het in dit onderzoek over gaat, de vraag of efficiëntiewinst behaald kan worden door vergoeding van de vervoersregeling in de vorm van een persoonsgebonden budget, kan het best worden beantwoord door aansluiting te zoeken bij de economische discipline en dan met name de neo-institutionele economie. In deze theorie staan transacties centraal. Er wordt vanuit gegaan dat transacties niet zonder kosten tot stand kunnen komen. De theorie houdt rekening met beperkt rationele actoren, pluriforme doelstellingen, onvolledige informatie en heterogeniteit van producten. Bij de vraag of invoering van een persoonsgebonden budget leidt tot een meer efficiënte uitvoering, gaat het om de vraag of transacties door invoering van het persoonsgebonden budget efficiënter tot stand zullen komen. In hoofdstuk 2 zal deze theorie nader worden uitgelegd.

§ 1.1.2 Tweede deelvraag

Wanneer invoering van een persoonsgebonden budget inderdaad leidt tot efficiëntiewinst dan dient vervolgd te worden met het beantwoorden van de tweede deelvraag:

Leidt bundeling in één persoonsgebonden budget tot efficiëntiewinst in de gemeente Westland?

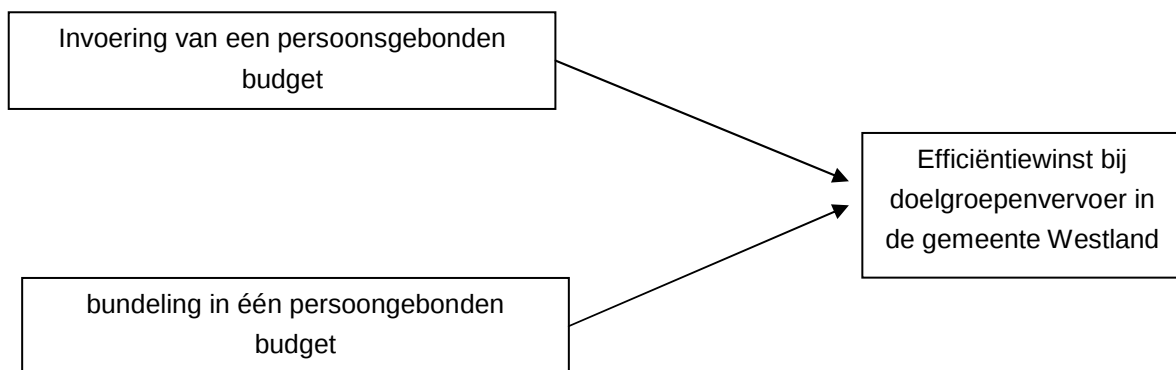
Daarbij gaat het om de vraag of het invoeren van één budget voor de vier regelingen voordelen biedt boven het invoeren van vier budgetten voor de vier regelingen, dus om de vraag of door invoering van één budget schaal- en/of coördinatievoordelen te behalen zijn.

Welke voordelen te behalen zijn wordt behandeld in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 4 zal vervolgens worden aangegeven in hoeverre en waar deze voordelen in praktijk te behalen zullen zijn.

§ 1.2 Methodologie

Dit praktijkgerichte onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de gemeente Westland. De onderzoeksvraag is tweeledig. Er wordt gekeken of de twee onafhankelijke variabelen: “invoering van een persoonsgebonden budget” en “bundeling in één persoonsgebonden budget” effect hebben op de afhankelijke variabele: “efficiëntiewinst bij doelgroepenvervoer in de gemeente Westland”. Figuur 1 geeft de mogelijke causale verbanden die worden behandeld weer.

Figuur 1



Het gaat om een single casestudy. Externe validiteit is daardoor lager dan wanneer een multiple casestudy was gedaan. In hoeverre resultaten generaliseerbaar zijn naar andere gemeenten is afhankelijk van de vergelijkbaarheid van gemeenten en de uitvoeringspraktijk van hun doelgroepenvervoer. In hoofdstuk 3 zullen we zien dat in ieder geval het Wmo-vervoer gemeentelijk bepaald is en daarbij grote verschillen zijn wat betreft toegangseisen, inkoop en levering van de doelgroepenvervoersvoorziening.

Dit onderzoek bevat naast descriptieve ook exploratieve en prescriptieve elementen. Descriptieve elementen zijn te vinden het het stuk beschrijving over hoe de doelgroepenvervoersregelingen er op dit moment uitzien, in hoofdstuk 3. Daarna volgt een stuk exploratie. Daarbij wordt gezien of wijzigingen in het huidige regime leiden tot meer efficiëntie. Wanneer de twee deelvragen zijn beantwoord (in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5) zal in hoofdstuk 6 worden afgesloten met een aantal prescriptieve aanbevelingen.

Bij het behandelen van de descriptieve vraag zal gebruik worden gemaakt van “deskresearch”. In dit geval wordt gezocht naar feitelijke, veelal juridische informatie die doorgaans nauwkeurig omschreven is in wetten, beleidsdocumenten en overige documenten.

Dit maakt dat het doen van literatuurstudie bij de beantwoording van deze descriptieve deelvraag uitermate geschikt is en betrouwbare en valide informatie zal opleveren.

Ook bij het exploratieve en prescriptieve deel van het onderzoek zal gebruik gemaakt worden van “deskresearch”. Aan de hand van theoretische inzichten uit met name de neo-institutionele economie zullen uitspaken worden gedaan met betrekking tot wijzigingen die doorgevoerd dienen te worden om efficiëntiewinst te behalen.

§ 1.3 Opzet van dit rapport

Voor een antwoord op de onderzoeksvraag is het van belang om vast te stellen door welke bril naar de werkelijkheid wordt gekeken. In paragraaf 1.1 is aangegeven dat voor een economische insteek is gekozen. Deze economische insteek vernauwt de visie tot met name de economische aspecten. Het theoretisch kader, de bril waardoor naar de onderzoeksvraag wordt gekeken, wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 2. Tevens zullen daar belangrijke begrippen worden toegelicht.

Hoe de huidige werkelijkheid van het doelgroepenvervoer eruit ziet komt aan bod in hoofdstuk 3. Daar komen de regelingen die geanalyseerd worden aan bod. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de eisen die gelden met betrekking tot doelgroepenvervoer en de inkoop ervan en de rechten die een verzekerde kan ontlenen aan de verzekering van doelgroepenvervoer.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 antwoord gegeven op de twee deelvraagstukken van dit onderzoek. Op grond hiervan zullen conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan. Deze komen in hoofdstuk 6 aan bod.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Voor verder wordt gegaan met het uitwerken van het theoretisch kader moeten eerst de kernbegrippen nader worden afgebakend. Kernbegrippen in dit onderzoek vloeien voort uit de afhankelijke variabele: “efficiëntiewinst bij doelgroepenvervoer in de gemeente Westland” en de onafhankelijke variabelen: “invoering van een persoonsgebonden budget” en “bundeling in één persoonsgebonden budget”. In paragraaf 2.1 zullen de hiervan afgeleide kernbegrippen nader worden toegelicht.

Als deze kernbegrippen eenmaal duidelijk zijn kan worden vervolgd met het beschrijven van de methoden die gehanteerd zullen worden bij het zoeken naar een antwoord op de deelvragen van dit onderzoek. In paragraaf 2.2 zal het theoretisch kader worden beschreven dat wordt gehanteerd bij de eerste deelvraag. Paragraaf 2.3 gaat in op het kader dat wordt gehanteerd bij de tweede deelvraag.

§ 2.1 Nadere afbakening kernbegrippen

§ 2.1.1 Doelgroepenvervoer

Doelgroepenvervoer is een voorziening voor mensen met een beperking die gericht is op het garanderen van zelfstandige deelname aan de samenleving. Het gaat om een publiek belang (o.a. o.g.v. artikel 1 uit de Grondwet en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte) waarbij sprake is van herverdeling van middelen. Om het publieke belang te borgen zijn verschillende regelingen in het stelsel van sociale zekerheid in het leven geroepen om zelfstandige deelname aan de samenleving te garanderen.

Bij doelgroepenvervoer streeft men zoveel mogelijk naar inclusief beleid. Inclusief beleid is beleid dat rekening houdt met de verschillende mogelijkheden en beperkingen van mensen. Doel van inclusief beleid is om algemene voorzieningen, zoals bijvoorbeeld regulier openbaar vervoer, zoveel mogelijk beschikbaar te maken voor zowel mensen met als zonder beperking. Hierdoor zou het budget voor doelgroepenvervoer voor alle allocatie-instrumenten omlaag kunnen. Hoewel men zoveel mogelijk streeft naar dit zogenaamd inclusief beleid, zijn veelal toch speciale arrangementen nodig om zelfstandige deelname aan de samenleving voor mensen met een beperking te garanderen.

In sommige gevallen is daarvoor een sociale verzekering in het leven geroepen waarvoor door verzekerden premie moet worden afgedragen. In andere gevallen gaat het om een sociale voorziening waarbij uitgaven ten laste komen van algemene middelen. In de regelingen is vastgelegd wat de eisen zijn om aanspraak te kunnen maken op voorzieningen vanuit de regeling. Of iemand voldoet aan de eisen om aanspraak te kunnen maken op voorzieningen vanuit de verzekering wordt doorgaans beoordeeld door een indicatieorgaan. Dit orgaan stelt daarbij tevens vast waar men recht heeft. In sommige gevallen is dit recht zeer gedetailleerd omschreven en zijn tijdstip van vervoer, mate van vervoer en wijze van vervoer vooraf door het

indicatieorgaan bepaald. In andere gevallen wordt de gebruiker van doelgroepenvervoer veel vrijer gelaten en kan de gebruiker van doelgroepenvervoer tot op zekere hoogte zelf het tijdstip, de mate en de wijze van het vervoer bepalen.

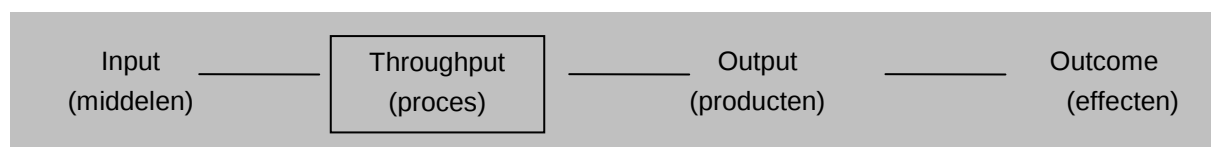
De regelingen voor doelgroepenvervoer worden buiten de rijksoverheid uitgevoerd, door gemeenten of afzonderlijk bij wet (Organisatiewet Sociale Verzekeringen) ingestelde organen (Schram et al., 1997).

In hoofdstuk 3 zal voor de verschillende regelingen worden aangegeven of het gaat om een sociale voorzieningen of verzekering, wat de eisen zijn om aanspraak te kunnen maken op voorzieningen vanuit de regeling, hoe indicatiestelling geregeld is en de door welke instantie de regeling wordt uitgevoerd.

§ 2.1.2 Efficiëntiewinst

Wat wordt nu eigenlijk verstaan onder efficiëntiewinst? In dit onderzoek gaat het om efficiëntiewinst vanuit het oogpunt van de overheid, als behartiger van het publieke belang. Een overheidsorganisatie kan worden voorgesteld als een transformatieproces waarbij middelen (inputs) via activiteiten (throughput) worden omgezet in producten (outputs) die op hun beurt leiden tot effecten (outcomes). Figuur 2 geeft dit weer.

Figuur 2: De organisatie als transformatieproces (Bron: Van der Helden, 1997)



Volgens Anthony en Young (2003, p11) gaat het bij efficiëntie om de verhouding tussen input en output:

“Efficiency is the ratio of a responsibility center’s outputs to its inputs, that is its output per unit of input.”

Toegepast op vervoer betekent dit dat het verschaffen van een persoonsgebonden budget efficiënter is dan het afsluiten van een overeenkomst met een vervoersbedrijf:

- Als een bepaalde hoeveelheid vervoer (output) door invoering van een persoonsgebonden budget goedkoper (met minder input) tot stand kan worden gebracht;
- of als het persoonsgebonden budget even veel middelen (input) vergt als het sluiten van een overeenkomst met een vervoersbedrijf, maar er bij invoering van een persoonsgebonden budget meer vervoer (output) wordt gegenereerd.

Nadeel van deze definitie is dat wordt uitgegaan van een homogeen product. Alleen de prijs per kilometer is daarbij van belang. Een eenheid output door bijvoorbeeld vervoerder A wordt daarbij gelijk gesteld aan een eenheid output van vervoerder B. Bij doelgroepenvervoer is echter geen sprake van een homogeen product. Kwaliteit speelt een grote rol voor de gebruiker. Vanwege beperkingen heeft men behoeften die per klant kunnen verschillen. De een zal vooral behoefte hebben aan services van de chauffeur, zoals het begeleiden naar de deur omdat men anders niet het juiste adres kan vinden (denk aan de dementerende oudere). De ander zal vooral behoefte hebben aan een bepaald vervoersmiddel, omdat men wegens bepaalde fysieke klachten geen gebruik kan maken van een regulier vervoersmiddel (denk aan rolstoeltaxi). Deze definitie is voor dit onderzoek dus niet bruikbaar.

Blommaert en Blommaert (1997, p.198) houden wel rekening met de heterogeniteit van producten. Efficiëntie heeft volgens hen betrekking op hoeveelheid en kwaliteit van de output die met de opgeofferde inputs is verkregen. Naast de prijs per kilometer is daarbij de kwaliteit van het vervoer van belang. Aan de hand van deze definitie kan worden beoordeeld of een bepaalde situatie voor een gebruiker van doelgroepenvervoer efficiënter is dan een andere. Er wordt echter niets gezegd over de effecten van de toewijzing van middelen aan bepaalde actoren op de efficiëntie. Deze definitie heeft een weinig voorspellend karakter en kan daardoor slechts worden gehanteerd bij het beoordelen van een bepaalde situatie.

Volgens Douma en Schreuder (2002, p248) gaat het bij efficiëntie om de optimale allocatie van schaarse bronnen. Dat is exact de vraag waar het in dit onderzoek over gaat. Bij doelgroepenvervoer is output (vervoer) toegewezen aan rechthebbenden van doelgroepenvervoer. De vraag is nu in hoeverre de input ook volledig aan de gebruiker moet worden toegewezen. Douwma en Schreuder hebben verschillende theoretische inzichten op een rij gezet die handvatten kunnen bieden bij het beoordelen van de optimale allocatie. Een van de inzichten die aan bod komt is de neo-institutionele economie. In paragraaf 2.2 zal worden uitgewerkt dat met name twee stromingen uit de neo-institutionele economie; de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie, voor dit onderzoek van belang zijn. Deze inzichten bieden handvatten bij het doen van uitspraken over het sturingsvraagstuk waar dit onderzoek zich mee bezig houdt.

§ 2.1.3 Invoering van een persoonsgebonden budget

Wanneer door een indicatieorgaan is vastgesteld dat iemand aanspraak kan maken op een voorziening vanuit de regeling dan kunnen deze aanspraken op verschillende wijzen worden gealloceerd. Ideaaltypisch kunnen daarbij twee categorieën van allocatie-instrumenten worden onderscheiden.

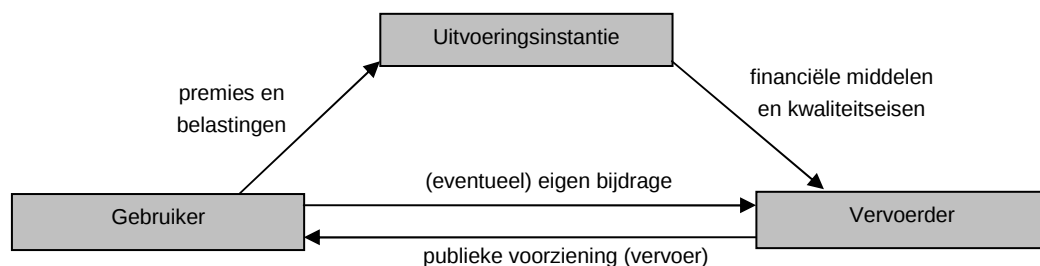
- Aanbodgerichte allocatie-instrumenten;
- Vraaggerichte allocatie-instrumenten.

Aanbodgerichte allocatie bij doelgroepenvervoer houdt in essentie in dat de overheid bepaalt welk soort en hoeveel vervoer door een bepaalde, door de overheid gecontracteerde vaak

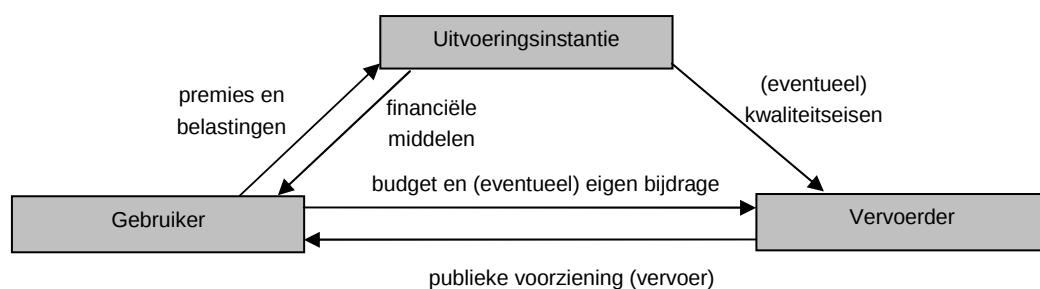
publieke dienstverlener moet worden geleverd. Hiervoor verstrekt de overheid via de uitvoeringsinstantie financiële middelen aan deze vervoersorganisatie. Vervoersorganisaties worden naar aanleiding van een aanbestedingstraject gecontracteerd (Wet Personenvervoer 2000). Hierbij is sprake van “concurrentie om de markt”. Vaak gelden ook kwaliteitsvoorschriften en worden organisatorische eisen gesteld. Een burger kan deze diensten of producten afnemen, al dan niet tegen betaling van een (deel van de) prijs. Genieten en betalen zijn bij deze vorm van allocatie grotendeels gescheiden. De gebruiker geniet van het doelgroepenvervoer, de uitvoeringsinstantie betaalt de kosten ervan.

Het tegenovergestelde van aanbodgerichte allocatie wordt vraaggerichte allocatie genoemd. De overheid geeft daarbij aan budgethouders het recht bepaalde door de overheid verstrekte financiële middelen naar eigen keuze voor vervoer te gebruiken. De overheid verschaft via de uitvoeringsinstantie financiële middelen voor een vervoer aan de budgethouder en dus niet zoals bij aanbodgerichte allocatie aan de vervoerder. “Concurrentie om de markt” wordt op die manier vervangen door “concurrentie op de markt”. Genieten en betalen vallen bij deze vorm van allocatie grotendeels samen. De gebruiker van doelgroepenvervoer ontvangt van de overheid een budget en kan daarmee die vervoerder kiezen die hem het beste bedient. In figuur 3 en figuur 4 zijn de twee categorieën van allocatie-instrumenten schematisch weergegeven.

Figuur 3: aanbodgerichte allocatie (naar MDW-werkgroep, 2001)



Figuur 4: vraaggerichte allocatie (naar MDW-werkgroep, 2001)



Allocatie-instrumenten kunnen in vele opzichten verschillen, maar de kern is de financiële relatie tussen gebruiker, overheid en dienstverlener. Overigens zijn vraaggerichte en aanbodgerichte allocatie wel tegenpolen, maar er bestaan gradueel verschillende allocatie-instrumenten tussen de beide polen (ontleend aan: De Wegener et al., 2003 en MDW-werkgroep, 2001).

Voorbeelden van allocatie-instrumenten, van meer aanbodgericht naar meer vraaggericht zijn: inputfinanciering, outputfinanciering, restitutie van gemaakte kosten en persoonsgebonden budgetten.

Op grond van de in tabel 1 genoemde kenmerken kan worden bepaald of een instrument meer aanbod- danwel vraaggericht is.

Tabel 1: kenmerken allocatie-instrumenten

	Aanbodgerichte allocatie	Vraaggerichte allocatie
Aanspraak gebruiker	productiecapaciteit	budget
Recht gebruiker	vervoer	financiële middelen
Betaler	overheid	gebruiker
Bepaler	overheid	gebruiker
kwaliteits-bepaling door	overheid	gebruiker
concurrentie-modaliteit	concurrentie om de markt	concurrentie op de markt

Een scherp juridisch onderscheid voor verschillende allocatie-instrumenten is niet te geven (MDW-werkgroep vouchers en persoonsgebonden budgetten, 2001, p13). De drie instrumenten die in dit onderzoek aan bod komen zijn van meer aanbodgericht naar meer vraaggericht: vervoer in natura (daaronder kunnen zowel inputfinanciering en outputfinanciering vallen), restitutie van vervoerskosten en een persoonsgebonden budget.

Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over vervoer in natura dan gaat het om een meer aanbodgericht allocatie-instrument dat wordt gekenmerkt door het vergoeden van vervoer aan verzekeren. De verzekeraar heeft daarbij de plicht vervoer te regelen, de gebruiker ontvangt een aanspraak op vervoer. De vervoerder wordt betaald door de verzekeraar. Vaak heeft de verzekeraar daartoe contracten afgesloten met een of meerdere vervoerders en zijn gebruikers verplicht om zich te wenden tot een gecontracteerde vervoerder. De verzekeraar vergoed aan vervoerders veelal per geleverde eenheid product. Er wordt daarbij dus gebruik gemaakt van outputfinanciering.

Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over restitutie van vervoerskosten dan gaat het om een meer vraaggericht allocatie-instrument, waarbij de kosten van vervoer aan de gebruiker van het vervoer worden vergoed. De verzekeraar heeft daarbij de plicht middelen te verschaffen aan de gebruiker, de gebruiker ontvangt daarbij een aanspraak op financiële middelen voor genoten vervoer. De vervoerder wordt betaald door de gebruiker van het vervoer en deze kan de kosten van het vervoer declareren bij de verzekeraar. Daarbij gelden veelal randvoorwaarden die bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijze van declareren, de wijze van vervoer en maximering van vervoer. De verzekeraar controleert daarbij vaak of de declaraties rechtmatig zijn en voldoen aan de randvoorwaarden. Naarmate meer randvoorwaarden zijn

gesteld zijn bestedingen meer gebonden en dient het allocatie-instrument verder naar links op het spectrum geplaatst te worden.

Ook het persoonsgebonden budget is een vraaggericht allocatie-instrument. De verzekeraar heeft daarbij de plicht financiële middelen te verschaffen aan de gebruiker, de gebruiker heeft daarbij recht op de toegewezen financiële middelen. De kosten voor vervoer worden periodiek vooraf aan de gebruiker van het vervoer verstrekt. De vervoerder wordt betaald door de gebruiker van het vervoer. Gebruikers mogen daarbij zelf een vervoerder kiezen. Daarbij kunnen randvoorwaarden gelden met betrekking tot het vervoer. In zo'n geval gelden veelal ook verantwoordings- en controlemechanismen. Naarmate minder verantwoordingsmechanismen gelden zijn bestedingen minder gebonden en dient het allocatie-instrument verder naar rechts op het spectrum geplaatst te worden.

Verschil tussen het persoonsgebonden budget en restitutie van vervoerskosten is dat het tijdstip van verstrekking van financiële middelen (bij persoonsgebonden budget vooraf, bij restitutie achteraf), de mate waarin bestedingen gebonden zijn (bij restitutie sterk gebonden bij persoonsgebonden budget matig gebonden) en toewijzing van niet gebruikte financiële middelen (bij restitutie komen deze toe aan verzekeraar, bij persoonsgebonden budget komen deze toe aan gebruiker).

Bedacht moet worden dat ieder allocatie-instrument meer of minder aanbod- of vraaggericht kan zijn. Vervoer in natura waarbij een gebruiker slechts bij één vervoerder de dienst kan afnemen is meer aanbodgericht dan vervoer in natura waarbij de gebruiker de keus heeft tussen meerdere vervoerders. Restitutie van vervoerskosten waarbij weinig randvoorwaarden worden gesteld kan meer vraaggericht zijn dan een persoonsgebonden budget waarbij veel randvoorwaarden worden gesteld en waarbij veel verantwoordingsmechanismen gelden.

§ 2.2 Theoretisch kader eerste deelvraag

De overheid wil met haar beleid ten aanzien van doelgroepenvervoer een zelfstandige deelname aan de samenleving garanderen. Bij de inkoop van doelgroepenvervoer heeft zij hierbij veelal, voor zover mogelijk, zoveel mogelijk gekozen voor het aanbieden van collectieve vervoersarrangementen. In de regelingen voor doelgroepenvervoer is vastgelegd hoe de uitvoering van doelgroepenvervoer geregeld kan worden. Allereerst moet gekeken worden of invoering van een persoonsgebonden budget een juridische mogelijkheid is. Dit zal met name in hoofdstuk 3 aan bod komen. Vervolgens moet worden onderzocht in hoeverre de regeling zich leent voor eenduidige indicatiestelling. Zonder eenduidige indicatiestelling zal invoering van een persoonsgebonden budget niet kunnen leiden tot efficiëntiewinst. Tot slot zal worden gezien in hoeverre het meer vraaggerichte allocatie-instrument van een persoonsgebonden budget efficiëntievoordelen heeft ten opzichte van de huidige allocatie-instrumenten. De vraag is dus eigenlijk of vanuit efficiëntieoverwegingen de uitvoering van de inkoop van vervoer moet worden

verzelfstandigd, met andere woorden aan de afnemer van het vervoer moet worden overgelaten.

Door invoering van vraagerichte allocatie komen genieten en betalen samen te vallen. Bij vervoer in natura is sprake van concurrentie “om de markt”, waarbij verschillende vervoerders vechten om de gunst van de uitvoeringsinstantie. Instanties kunnen daarbij kiezen tussen het gunnen van één contract aan één vervoerder of ze kunnen ervoor kiezen meerdere kleine contracten te sluiten met meerdere vervoerders. Zo’n markt wordt ook wel quasi-markt genoemd vanwege de aanwezigheid van concurrentiemechanismen, terwijl een echte markt met ruiltransacties ontbreekt (Van Mierlo, 2001). Bij de meer vraaggerichte instrumenten is sprake van concurrentie “op de markt”. Verschillende vervoerders vechten hierbij om de gunst van de gebruikers van doelgroepenvervoer. Hierbij is sprake van een echte markt.

In *The Wealth of the Nations* (1776) beredeneerde Adam Smith dat het marktmechanisme het economische proces kan coördineren, door de heilzame werking van concurrentie. Hij spreekt daarbij over een “invisible hand”. Informatie wordt automatisch gegenereerd over relatieve schaarste waardoor iedere economische actor voor hem optimale beslissingen kan nemen. Machtsmisbruik wordt daarbij tegengegaan door concurrentie. Men kan met een andere partij zaken doen en heeft op die manier dus een zogenaamde “exit optie”. “De sleutelvondst van Smith is dat hij het menselijk streven naar individueel voordeel enerzijds en anderzijds het bereiken van collectieve welvaart als gezamenlijk belang in elkaars verlengde plaatst” (Hazeu, 2004, p.188). Dit zou dus pleiten voor het in de markt zetten van alle transacties. Zo eenvoudig is het echter niet.

Het klassieke uitgangspunt van Adam Smith en de neoklassieke theoretische inzichten die zich sindsdien hebben ontwikkeld kunnen namelijk niet alle fenomenen goed verklaren. De neoklassieke economische theorie gaat over de werking van markten. Naar winst strevende partijen sluiten daarbij kosteloos volledige contracten waarbij zij volledig eigenaar zijn van het onderwerp van een transactie.

Met een aantal fenomenen wordt onvoldoende rekening gehouden, of kunnen niet goed verklaard worden vanuit het model. Het gaat om het bestaan van:

- Pluriforme doeleinden: In werkelijkheid bestaan organisaties die opereren op de markt veelal uit meerdere “stakeholders” die ieder hun eigen belang hebben in de organisatie. Deze “stakeholders” hebben invloed op het functioneren van de organisatie. Het veronderstellen van een winstmaximerende organisatie spoort in dat geval niet zondermeer met de werkelijkheid (Hazeu, 2004, p.190).
- Instituties: Wanneer transacties op de markt kosteloos tot stand kunnen komen zijn instituties als organisaties en cao’s overbodig (Hazeu, 2004, p.190).
- Onvolledige contracten: Partijen beschikken bij het afsluiten van contracten veelal over onvolledige informatie waardoor niet alle mogelijke toekomstige situaties in het contract zijn vastgelegd. Een belangrijke factor bij het afsluiten van contracten is dus vertrouwen (Hazeu, 2004, p.190).

- Transactiekosten: “Dit zijn alle kosten die in het economisch verkeer moeten worden gemaakt ten behoeve van het tot stand brengen van een transactie” (Hazeu, 2004, p.190). Daarbij kan het gaan om onderzoeks- en informatiekosten, onderhandelings- en besluitvormingskosten en toezicht- en handhavingskosten.

De neo-institutionele economie probeert de tekortkomingen van de neoklassieke theorie te ondervangen. Deze theorie is geen vervanging op het neoklassieke denken, maar een aanvulling daarop.

Drie stromingen zijn binnen de neo-institutionele economie te onderscheiden:

- Transactiekostentheorie;
- principaal-agenttheorie;
- eigendomsrechtentheorie.

Efficiëntieverschillen in het functioneren van organisaties worden bij deze drie stromingen verklaard vanuit twee economische kenmerken, namelijk (Mol en Verbon, 1997, p7):

- De toedeling van eigendomsrechten;
- de transacties die zich tussen actoren voltrekken.

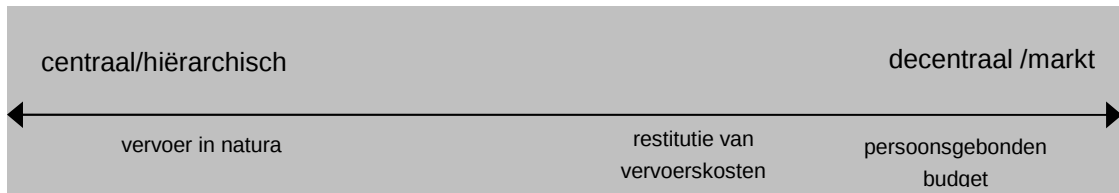
§ 2.2.1 Transactiekostentheorie

De transactiekostentheorie vertrekt logischerwijs vanuit transacties die zich tussen actoren voltrekken. Deze theorie, ontwikkeld door Williamson, houdt zich bezig met de vraag wat meer efficiënt is, het hiërarchisch organiseren van transacties of het overlaten van deze transacties aan de markt. Het gaat met andere woorden om een “make or buy” beslissing. Moet de overheid de de inkoop van doelgroepenvervoer centraal/hiërarchisch uitvoeren of is het meer efficiënt deze te decentraliseren en over te laten aan de gebruikers van doelgroepenvervoer? Dit is precies de vraag waar het in dit onderzoek over gaat.

Het onderscheid tussen centralisatie/hiërarchie en decentralisatie/markt is niet dichotoom maar continu. Mogelijke organisatiestructuren op dit continuüm, door Williamson “governance structures” worden allocatie-instrumenten genoemd.

Verschillende allocatie-instrumenten worden ingezet bij de inkoop van doelgroepenvervoer. Het meest hiërarchische allocatie-instrument is het aanbodgerichte, vervoer in natura. Wil men meer decentraal organiseren dan kan gekozen worden voor de meer vraaggerichte vormen van allocatie. Daarbij wordt de inkoop van doelgroepenvervoer overgelaten aan de gebruikers ervan. In figuur 5 is dit continuüm met organisatiestructuren/allocatie-instrumenten weergegeven.

Figuur 5: continuüm met organisatiestructuren/allocatie-instrumenten



Gekozen moet worden voor het allocatie-instrument dat gepaard gaat met zo min mogelijk kosten. Daarbij gaat het om de som van zowel de productiekosten als de transactiekosten. Williamson beschrijft dit in de “discriminating alignment” hypothese:

“Transactions which differ in their attributes are aligned with government structures which differ in their costs and competences, so as to effect an economizing result” (Williamson, 1998, p37).

De kenmerken van de transactie bepalen de hoogte van de transactiekosten, dit zijn kosten die vooraf (ex ante) gemaakt moeten worden om een contract tot stand te brengen en de kosten die daarna (ex post) gemaakt worden om de overeenkomst te bewaken en zo nodig af te dwingen. Transactiekosten kunnen worden onderscheiden in:

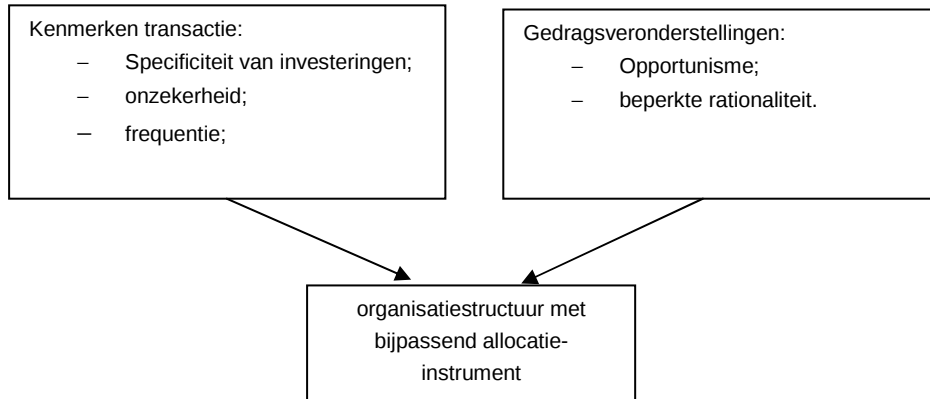
- Informatiekosten;
- onderhandelingskosten;
- en handhavings-/toezichtkosten.

Kenmerken van transacties zijn:

- De mate waarin transactiespecifieke investeringen moeten worden gedaan (Williamson, 1998, p 70);
- de mate waarin en de vorm van onzekerheid die betrokken partijen ervaren (Williamson, 1998, p 70);
- de frequentie waarmee een transactie plaatsvindt (Williamson, 1998, p 70);

Williamson stelt daarbij dat alle organisatiestructuren met bijpassende allocatie-instrumenten imperfect zijn. Er is volgens hem geen hypothetisch ideaal. Het meest efficiënte allocatie-instrument is afhankelijk van de kenmerken van de transactie waarbij wordt uitgegaan van de basisassumpties opportunisme en beperkte rationaliteit. In figuur 6 is het model van de transactiekostentheorie schematisch weergegeven

Figuur 6: schematische weergave transactiekostentheorie



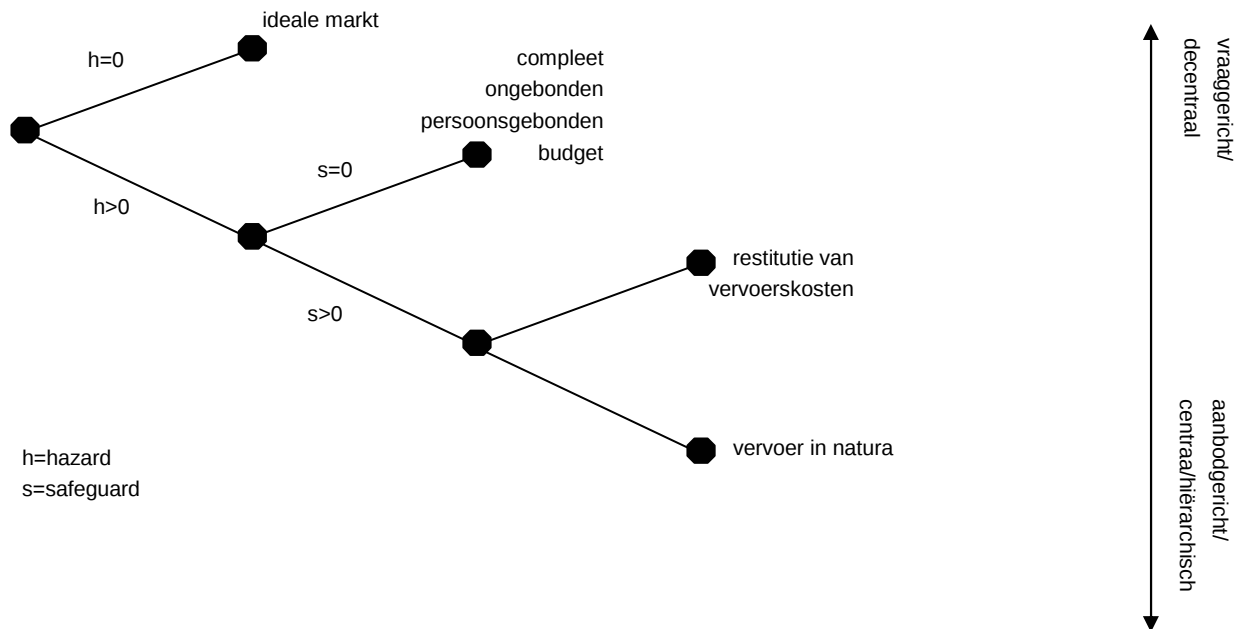
Naarmate voor het inkopen van doelgroepenvervoer investeringen gedaan moeten worden die meer transactiespecifiek zijn is het verstandiger de inkoop centraal/hiërarchisch uit te voeren. Transactiespecifieke investeringen zijn investeringen die binnen een specifieke relatie meer waarde hebben dan daarbuiten. Transactiespecifieke investeringen doen informatie- en onderhandelingskosten stijgen, met als gevolg hogere transactiekosten. Bij het centraliseren van de inkoop hoeven deze informatie en onderhandelingskosten slechts een keer gemaakt te worden terwijl bij decentralisatie van de inkoop meerdere partijen deze informatie- en onderhandelingskosten moeten maken.

Hetzelfde gaat op in het geval van onzekerheid. Naarmate de inkoop van vervoer gepaard gaat met meer onzekerheid is over het gedrag van de partijen, de kwaliteit van de service of wat er gebeurt in die gevallen waarin het contract niet voorziet dan zullen de informatie- onderhandelings- en handavings-/toezichtkosten stijgen. Om dit te voorkomen kan men er beter voor kiezen om de transactie centraal/hiërarchisch uit te laten voeren. Een contract kan minder goed in alle gevallen voorzien wanneer het recht dat men verkrijgt bij positieve indicatiestelling minder goed gedefinieerd kan worden, de prestaties minder goed meetbaar zijn en het onderwerp politiek gevoeliger ligt. Onderhandelingen om het contract gaan dan gepaard met veel informatie- en onderhandelingskosten om de gewenste mate van flexibiliteit van het contract te bepalen.

Naarmate men frequenter doelgroepenvervoer moet inkopen zal de onzekerheid die gepaard gaat met het inkopen van vervoer afnemen. Partijen zijn dan veelal meer op de hoogte van de eigenschappen van de markt en de wederpartij. Hierdoor hoeven minder informatie-, onderhandelings- en toezichtkosten gemaakt te worden.

De discriminating alignment hypothese is door Williamson in een simpel contracteerschema uitgewerkt (zie figuur 7). Daarbij geldt dat naarmate zich bij een transactie in grotere mate “hazards” voordoen meer “safeguards” moeten worden ingebouwd. Een grote mate van transactiespecifieke investeringen, een grote mate van onzekerheid en een lage frequentie waarmee de transactie plaatsvindt zijn voorbeelden van “hazards”. Met “safeguards” wordt bedoeld op ofwel het maken van meer afspraken die worden opgenomen in een contract ofwel de transactie centraal/hiërarchisch uit te laten voeren.

Figuur 7: simpel contracteerschema (naar Williamson, 1998, p. 47)



Williamson stelt dat transacties slechts centraal/hiërarchisch dienen te worden uitgevoerd wanneer niks anders werkt.

Try markets, try hybrids, try firms, try regulation and resort to public bureaus only when all else fails (Williamson, 1998, p. 47).

Er zijn verschillende kenmerken aan de hand waarvan de verschillende organisatiestructuren kunnen worden gekarakteriseerd. Williamson noemt:

- Prestatieprikkels;
- controlemechanismen;
- aanpassing;
- en geschilbeslechting.

De verschillende allocatiemechanismen verschillen op deze kenmerken. Een persoonsgebonden budget biedt veel meer prestatieprikkels dan een systeem waarbij vervoer in natura wordt geboden. Dit geldt zowel aan de aanbodkant als aan de vraagkant van de markt. Aan de vraagkant van de markt zijn de gebruikers van het vervoer actief. Wanneer zij een persoonsgebonden budget ontvangen dragen zij zelf de financiële consequenties van het gebruik van het vervoer. Genieten en betalen vallen samen, waardoor zij meer geneigd zullen zijn het vervoer efficiënt in te kopen en te gebruiken. Wanneer gebruikers het vervoer in natura ontvangen dan is het de overheid die inkoopt en betaalt, maar de gebruiker die het vervoer geniet. De gebruiker ondervindt hierdoor geen prikkels het vervoer op efficiënte wijze in te zetten. Aan de aanbodkant van de markt zijn vervoerders actief. Zij bieden hun diensten aan.

Bij een persoonsgebonden budget wordt het vervoer ingekocht door de gebruiker van het vervoer. Deze gebruiker kan wanneer zij niet tevreden is over de dienst overstappen op een andere vervoerder. Op die manier werkt de tucht van de markt. Bij vervoer in natura wordt vervoer ingekocht en betaald door het uitvoeringsorgaan van de regeling. Wanneer de gebruiker ontevreden is over het vervoer kan zij niet overstappen op een andere vervoerder. Het is voor het uitvoeringsorgaan ook veel lastiger om de kwaliteit van de geleverde dienst te bepalen dan voor de gebruiker.

Het uitvoeringsorgaan van de regeling kan veel meer controle uitoefenen op vervoer wanneer dit in natura wordt aangeboden dan wanneer zij een persoonsgebonden budget aanbiedt voor vervoer.

Aanpassing aan veranderende omstandigheden vindt bij een persoonsgebonden budget veel meer autonoom plaats dan bij vervoer in natura. Bij vervoer in natura zijn afspraken in grotere mate vastgelegd in langlopende contracten, waardoor men bij veranderende omstandigheden afhankelijk is van de vooraf afgesproken en in het contract opgenomen bepalingen.

De gebruiker van het vervoer heeft bij het persoonsgebonden budget een veel grotere autonomie dan bij het vervoer in natura.

Bescherming van de gebruiker is bij het vervoer in natura beter geregeld dan de bescherming van de gebruiker bij een persoonsgebonden budget. Al kan men ook bij het persoonsgebonden budget aanvullende kwaliteitseisen stellen om op die manier de gebruiker te beschermen.

Wanneer gebruikers van het vervoer ontevreden zijn hebben zij bij het persoonsgebonden budget meer invloed dan bij het vervoer in natura. Doordat hun positie bij het persoonsgebonden budget sterker is dan bij vervoer in natura verkeren zij in een betere positie om geschillen met de vervoerder te beslechten.

Bij doelgroepenvervoer gaat het om een publiek belang waarbij sprake is van herverdeling. De organisatie van doelgroepenvervoer kan niet geheel worden overgelaten aan de markt, omdat op die manier niet de gewenste verdeling tot stand zou komen. Mensen met een beperking zouden slechter af zijn dan mensen zonder beperking. Vanuit het anti-discriminatiebeginsel zijn verschillende voorzieningen in het leven geroepen die ervoor zorgen dat ook mensen met een beperking zelfstandig kunnen deelnemen aan de samenleving. Of het verstrekken van een persoonsgebonden budget vanuit de transactiekostentheorie wenselijk is wordt per regeling in hoofdstuk 4 behandeld.

§ 2.2.2 Principaal-agenttheorie

De principaal-agenttheorie vertrekt vanuit zowel de transacties die zich tussen actoren voltrekken als de toedeling van eigendomsrechten. De theorie houdt zich bezig met de vraag in hoeverre verzelfstandiging leidt tot meer efficiëntie. Dit doet zij door te kijken naar de gevolgen van splitsing van beslissingsbevoegdheden. Daarbij wordt uitgegaan van actoren die rationeel handelen en streven naar hun eigen voorkeuren (Baiman, 1990). De theorie kent een normatief

uitgangspunt, omdat de efficiëntie van economische relaties geanalyseerd wordt vanuit het oogpunt van één van de betrokken actoren, de principaal.

Een principaal-agent relatie ontstaat wanneer een opdrachtgever (principaal) een ruilrelatie aangaat met een opdrachtnemer (agent) omdat deze een activiteit naar verwachting relatief efficiënter kan uitvoeren. Er vanuit gaande dat overheid bij het opstellen van beleid tracht de collectieve welvaart te optimaliseren, mag worden aangenomen dat wanneer de relatie vanuit het oogpunt van de principaal efficiënt is, de relatie vanuit maatschappelijk oogpunt ook efficiënt is.

Aan de ene kant kan splitsing van beslissingsbevoegdheden leiden tot meer efficiëntie omdat verwacht wordt dat de agent de activiteit efficiënter kan uitvoeren. Aan de andere kant kunnen door het bestaan van informatieasymmetrie en belangentegenstellingen in een principaal-agent relatie bepaalde problemen zoals nadelige selectie en moreel toeval optreden hetgeen kan leiden tot minder efficiëntie.

Kenmerken van een principaal-agent relatie zijn het bestaan van:

- Belangentegenstelling en;
- informatieasymmetrie.

Belangen van de principaal en de agent lopen niet gelijk. Een nutsmaximaliserende principaal wil graag kwalitatief hoogwaardig vervoer tegen een zo laag mogelijk tarief. Een nutsmaximaliserende vervoerder wil graag zoveel mogelijk geld verdienen. Hij zal dus proberen om zoveel mogelijk kilometers maken tegen een zo hoog mogelijk tarief waarbij hijzelf zo min mogelijk kosten maakt.

Juist het bestaan van informatieasymmetrie maakt het voor de agent mogelijk om opportunistisch gedrag te vertonen en vooral zijn eigen belangen na te streven. Hierdoor kunnen nadelige selectie en moreel toeval optreden.

Nadelige selectie kan optreden wanneer er voordat de principaal en de agent een relatie aangaan sprake is van informatieasymmetrie. De informatieasymmetrie heeft dan betrekking op de eigenschappen van de agent. Omdat eigenschappen van de agent niet direct meetbaar zijn moet de principaal vertrouwen op indicatoren. Daarbij is het voor de agent aantrekkelijk om zich beter voor te doen dan hij in werkelijkheid is. Een principaal heeft op die manier een grote kans dat hij vooral de slechte risico's selecteert (Hendrikse, 1998).

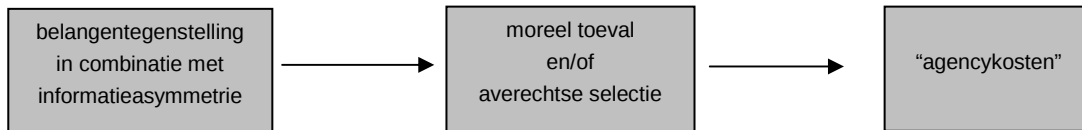
Moreel toeval kan optreden wanneer er nadat de principaal en de agent een relatie zijn aangegaan sprake is van informatieasymmetrie. De informatieasymmetrie heeft dan betrekking op de uitgevoerde acties door de agent. De principaal weet dan niet of de agent zijn belangen wel voldoende behartigt of dat hij vooral zijn eigen belangen nastreeft. Omdat de inspanningen van de agent niet direct meetbaar zijn moet de principaal vertrouwen op indicatoren. De agent heeft hierdoor ruimte om zijn eigen doelstellingen na te streven waardoor het uiteindelijke resultaat voor de principaal minder is dan wanneer de agent wel volledig in het belang van de principaal zou handelen.

Principaal-agentproblemen leiden altijd tot agencykosten. Dit is de geldwaarde van het verschil tussen de hypothetische welvaartspositie die de principaal kan bereiken indien er coöperatief gedrag is en de welvaartspositie die feitelijk tot stand komt. In navolging van Mol en Verbon (1997), worden daarbij drie kostencategorieën onderscheiden:

- Preventiekosten zijn kosten die gemaakt moeten worden om de handelingsruimte van de agent te begrenzen met behulp van regels en voorschriften. Het gaat hierbij dus om kosten die gemaakt moeten worden voor het ontwerpen van de hierboven genoemde sturingsmechanismen.
- Inspectiekosten zijn kosten die de principaal moet maken om te controleren dat de agent zich daadwerkelijk conformeert aan de regels en voorschriften. Deze kosten worden door De Vries (1992) ook wel toezichtkosten genoemd.
- Consequentiekosten zijn het in geld uitgedrukte verlies in welvaart voor de principaal als gevolg van het verschil tussen de beslissingen van de agent enerzijds en die beslissingen die de welvaart van de principaal zouden maximaliseren anderzijds.

In figuur 8 is het model van de principaal-agenttheorie schematisch weergegeven.

Figuur 8: schematische weergaven van de principaal-agenttheorie



De hypothetische welvaartspositie die de principaal kan bereiken is gelijk aan de feitelijke welvaartspositie die wordt behaald plus de preventie-, de inspectie- en de consequentiekosten. De principaal-agenttheorie stelt dat maximale efficiëntie wordt behaald wanneer zoveel mogelijk de doelen van de principaal worden behaald tegen zo min mogelijk kosten. Daarbij gaat het om de som van de productiekosten en de “agencykosten”.

Naarmate er sprake is van minder belangentegenstellingen tussen doelen van principaal en agent en er minder sprake is van informatieasymmetrie zal minder moreel toeval en averechtse selectie optreden waardoor doelen van de principaal beter zullen worden behartigd en de agencykosten zullen dalen en een efficiëntere situatie ontstaat.

§ 2.2.3 Eigendomsrechtentheorie

De eigendomsrechtentheorie vertrekt zoals de naam al zegt vanuit de toedeling van eigendomsrechten. De vraag waar deze theorie zich mee bezig houdt is de vraag op welke manier economische actoren door verschillende verdelingen van eigendomsrechten tot bepaalde activiteiten worden gestimuleerd. Daartoe zijn eigendomsrechten in drie categoriën onderscheiden:

- Het recht op gebruik van een zaak (usus);
- het recht op vruchtgebruik van een zaak (usus fructus);
- en het recht om vorm of inhoud van een zaak te veranderen of verhandelen (abusus).

Vanuit de eigendomsrechtentheorie bestaat de verwachting dat de mate van efficiëntie toeneemt indien diegene die een recht op gebruik van een zaak heeft, tevens een exclusief recht op vruchtgebruik en verhandelbaarheid toekomt. De zaak waar het in dit onderzoek over gaat is de vervoersregeling. Usus is in dit geval dus het recht om gebruik te maken van vervoer. Bij usus fructus moet gedacht worden aan het recht op eventuele exploitatieoverschotten; voordelen die worden behaald door efficiënte inkoop. Bij abusus kan in dit geval gedacht worden aan het recht om middelen in te zetten voor iets anders dan vervoer.

De “residual claimant”, degene aan wie het exploitatieoverschot wordt toegewezen ondervindt volgens de eigendomsrechtentheorie meer prikkels om efficiënt te handelen dan degene die niets van het exploitatieoverschot weerziet.

De verschillende allocatie-instrumenten worden gekenmerkt door verschillende toewijzingen van eigendomsrechten. Per regeling zal in hoofdstuk 4 worden aangegeven door welke toewijzing van eigendomsrechten de huidige regeling gekenmerkt wordt. Aan de hand hiervan kan worden beoordeeld welk allocatie-instrument het meest efficiënt is.

§ 2.2.4 Conclusie theoretisch kader eerste deelvraag

Geconcludeerd kan worden dat de transactiekostentheorie houvast kan bieden bij het vinden van het meest efficiënte allocatie-instrument dat kan worden ingezet. Naarmate de transactie gekenmerkt wordt door meer “hazards” moet een allocatie-instrument worden ingezet dat meer “safeguard” biedt. De principaal-agenttheorie stelt dat maximale efficiëntie wordt behaald wanneer zoveel mogelijk de doelen van de principaal worden behartigd tegen zo min mogelijk kosten. Bij kosten gaat het dan om de som van de productiekosten en de “agencykosten”. Aan de hand van deze theorie kan een keuze worden gemaakt tussen meer aanbod- dan wel vraaggerichte allocatie-instrumenten. Tot slot kan de eigendomsrechtentheorie aanknopingspunten bieden bij de vraag welke toewijzing van eigendomsrechten de meest efficiënte is. De toepassing van deze theorieën zal plaatsvinden in hoofdstuk 4.

§ 2.3 Theoretisch kader tweede deelvraag

De tweede deelvraag houdt zich bezig met de vraag of samenvoeging van de verschillende persoonsgebonden budgetten leidt tot meer efficiëntie dan het naast elkaar laten bestaan van de verschillende budgetten. Samenvoegen van de verschillende budgetten grijpt in de de vraagkant van de markt. De vraagkant van de markt bestaat uit gebruikers van vervoer. Denkbaar is dat door bundeling van budgetten zowel uitvoeringsorganisaties van de verzekeringen als gebruikers van het vervoer efficiëntiewinst kunnen behalen. De aanbodkant van de markt bestaat uit vervoerders. Niet in te zien valt hoe bundeling van verschillende budgetten gevolgen zou kunnen hebben voor vervoerders; de aanbodkant van de markt.

Bij een compleet bestedingsvrij persoonsgebonden budget waarbij geen aanvullende kwaliteitseisen en verantwoordingsmechanismen gelden, ontvangt de budgethouder een budget dat hij naar eigen inzicht kan inzetten. Omdat geen aanvullende kwaliteitseisen en verantwoordingsmechanismen gelden vallen geen voordelen te verwachten van bundeling voor het uitvoeringsorgaan van de regeling. Omdat de gebruiker het geld naar eigen inzicht kan inzetten maakt het niet uit of hij één of vier budgetten ontvangt. Aan de vraagkant kunnen door bundeling van een compleet bestedingsvrij persoonsgebonden budget dus geen voordelen worden behaald.

Anders wordt het wanneer het budget niet helemaal bestedingsvrij is en er wel kwaliteitseisen gelden en verantwoordingsmechanismen in het leven zijn geroepen. Het harmoniseren van de kwaliteitseisen en verantwoordingsmechanismen kan op verschillende niveaus invloed hebben op de efficiëntie.

Op het niveau van de uitvoeringsorganisatie van de regeling kunnen schaalvoordelen worden behaald doordat de vaste kosten per eenheid product gespreid kunnen worden over meerdere producten waardoor de gemiddelde constante kosten dalen of doordat de variabele kosten per eenheid product door leereffecten dalen. Door bundeling van de vier budgetten in een budget en daarmee te kiezen voor het hanteren van één set van regels met betrekking tot het afleggen van verantwoording hoeft niet elke uitvoeringsorganisatie zelf controlerende activiteiten te organiseren, maar kan men hiervoor één actor aanwijzen. Daarnaast is het zo dat deze actor die zich bezighoudt met controleactiviteiten zich slechts in één set regels hoeft te verdiepen. De informatiekosten die deze actor moet maken zullen daardoor minder hoog zijn dan wanneer men zich in vier regelsets moet verdiepen, hetgeen het geval is bij vier ongebundelde budgetten. Daarbij kunnen de informatiekosten over meerdere controles uitgespreid worden. Bijkomend voordeel is nog dat de kans op fouten bij toepassing van één set regels geringer is dan bij het toepassen van meerdere regelsets door één actor.

Ook op het niveau van de gebruiker kunen schaalvoordelen worden behaald. Wanneer elk budget zijn kwaliteitseisen en verantwoordingsmechanismen heeft, dient een budgethouder die vier budgetten heeft zich vier keer in de verschillende individuele regelingen te verdiepen en op vier verschillende manieren verantwoording af te leggen. Door kwaliteitseisen en verantwoordingsmechanismen van de verschillende regelingen gelijk te stellen hoeft een

budgethouder zich slechts één keer in de regelingen te verdiepen en slechts op één manier verantwoording af te leggen.

Bij vervoer waarbij vertrek- en eindbestemming aan eisen is gebonden geldt dat door gebruikmaking van het budget niet te binden aan vervoer in het kader van één regeling maar inzet van het budget toe te staan voor vervoer in het kader van alle vier regeling kunnen efficiëntievoordelen in de vorm van coördinatievoordelen worden behaald. In kader 1 staat een voorbeeld ter verduidelijking. Wanneer budgetten onderling uitwisselbaar zijn en dus ingezet kunnen worden voor alle vervoer in het kader van de vier regeling kunnen gebruikers zich naar hetzelfde aantal bestemmingen laten brengen in minder ritten, waarbij zij minder kilometers maken. Met een zelfde hoeveelheid input aan financiële middelen kan een budgethouder meer of betere output genereren. Hij kan zich naar meer bestemmingen laten brengen in minder kilometers, of hij kan ervoor kiezen om een kwalitatief hoogwaardiger vervoersmiddel te gebruiken. Volgens de definitie van Blommaert en Blommaert (1997, p. 198) is in beide gevallen sprake van een efficiëntieverbetering. De vraag of deze efficiëntieverbetering ten goede moet vallen aan de gebruiker van het vervoer of aan de overheid, is een politieke. Daarbij moet gekozen worden tussen het ongewijzigd laten van de budgetten (efficiëntievoordeel komt geheel ten goede aan de gebruiker van het vervoer) of het efficiëntievoordeel dat de gebruiker weet te geheel of ten dele af te romen (efficiëntievoordeel komt geheel of ten dele ten goede aan de overheid).

Kader 1:

Regeling 1: Vergoedt vervoer van punt A naar punt B en vice versa.

Regeling 2: Vergoedt vervoer van punt A naar punt C en vice versa.

Albert is geïndiceerd voor zowel regeling 1 als regeling 2 en wil van punt B naar punt C

Middelen gebonden aan inzet voor de specifieke regeling waarvoor men is geïndiceerd:

Albert kan zich niet rechtstreeks van punt B naar punt C laten vervoeren. Regeling 1 noch regeling 2 dekt deze rit. Albert zal dus eerst met regeling 1 naar punt A moeten en kan zich vanuit punt A met regeling 2 laten vervoeren naar punt C.

Resultaat: Albert maakt twee ritten.

Middelen niet gebonden aan inzet voor de specifieke regeling waarvoor men is geïndiceerd:

Albert kan één van beide budgetten inzetten voor vervoer van punt B naar punt C. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om één gebundeld budget of twee individuele budgetten.

Hoofdstuk 3: Inventarisatie van de verschillende regelingen

In dit hoofdstuk zullen de verschillende regelingen voor doelgroepenvervoer successievelijk aan bod komen. De regelingen voor doelgroepenvervoer zijn te vinden in verschillende wetten. De wetten en regelingen zijn gericht op een bepaald doel. De uitvoering van de verschillende regeling is overgelaten aan verschillende uitvoeringsinstanties. Deze streven ernaar deze doelen zoveel mogelijk te waarborgen. Daarbij is in een aantal gevallen voor indicatiestelling een aparte uitvoeringsinstantie aangewezen

Bij indicatiestelling wordt gekeken of iemand aan de eisen voldoet om aanspraak te maken op een voorziening uit de regeling, tevens moet de aanspraak worden genormeerd. Deze normering is afhankelijk van het allocatie-instrument dat de regeling voorschrijft of dat wordt gekozen.

Wanneer eenmaal is vastgesteld dat iemand recht heeft op een voorziening vanuit de regeling dan moet de uitvoeringsinstantie afhankelijk van het gekozen allocatie-instrument bepaalde acties ondernemen. Zo moet een uitvoeringsinstantie die vervoer in natura levert vervoer inkopen, terwijl een uitvoeringsinstantie die vervoerskosten restitueert controleactiviteiten moet uitvoeren.

Per regeling zal behandeld worden welk doel de regeling dient, welke instanties belast zijn met de uitvoering, hoe de aanspraak die een gebruiker heeft is genormeerd, hoe de inkoop van het vervoer is geregeld en de financiële middelen die daarmee zijn gemoeid. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de vraag of invoering van een persoonsgebonden budget tot de juridische mogelijkheden behoort. Wanneer dit niet het geval is heeft het verder uitwerken van het efficiëntievraagstuk waar het in dit onderzoek over gaat immers geen zin.

§ 3.1 Wet maatschappelijke ondersteuning

§ 3.1.1 Doel

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is een sociale voorziening die op 1 januari 2007 in werking is getreden en als doel heeft het regelen van maatschappelijke ondersteuning waardoor iedereen kan meedoen in de maatschappij. Wat daar onder wordt verstaan is uitgewerkt in artikel 1 lid g van die wet. Heel kort samengevat gaat het om het bevorderen van de leefbaarheid en sociale samenhang, het ondersteunen en stimuleren van vrijwilligerswerk en mantelzorg en het bevorderen van deelname aan de samenleving.

§ 3.1.2 Uitvoeringsinstantie(s)

De uitvoering van deze wet is opgedragen aan de gemeente (art. 3 Wmo). Een van de voorzieningen uit deze wet is de vervoersvoorziening. Artikel 4 lid 1 Wmo legt aan het college van burgemeester en wethouders de verplichting op om voorzieningen te treffen ter bevordering van de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van personen met beperkingen.

Daarbij kan het gaan om vervoer over een korte afstand zoals het zich verplaatsen in en om de woning of om vervoer over een wat langere afstand, zoals het zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel en vervoer om medemensen te ontmoeten en sociale verbanden aan te gaan. Voor beide soorten vervoer zijn verschillende vervoersvoorzieningen noodzakelijk. Vervoer in en om het huis vergt immers andere vervoersmiddelen dan vervoer over een aantal kilometers. In dit onderzoek gaat het over het vervoer over de wat langere afstand. Het vervoer in en om het huis door middel van onder andere rollators en rolstoelen wordt buiten beschouwing gelaten.

In de Wmo is niet volledig aangegeven hoe de vervoersvoorziening eruit moet zien en wat de toegangseisen moeten zijn voor de regeling, maar staat slechts dat de gemeente een vervoersvoorzieningen dient te treffen ter bevordering van de maatschappelijke participatie. De gemeente heeft binnen de kaders van de Wmo een grote mate beleidsvrijheid bij het ontwerpen van de vervoersregeling en de toegangseisen ervan (art. 5 Wmo).

Of iemand aanspraak kan maken op een voorziening vanuit de Wmo wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. In een beschikking wordt het besluit aan de aanvrager verstrekt. Om vast te stellen of een aanvrager van doelgroepenvervoer al of dan niet aan de toegangseisen voor Wmo-vervoer voldoet wordt in de gemeente Westland advies ingewonnen bij een deskundige. Vaak wordt niet slechts een aanvraag gedaan voor een vervoersvoorziening, maar wordt een aanvraag gedaan voor meerdere Wmo-voorzieningen. Afhankelijk van de gecompliceerdheid van de aanvraag die is gedaan wordt intern advies ingewonnen bij een Wmo-consulent bij een eenvoudige aanvraag of extern advies ingewonnen bij een gecontracteerde huisarts of bij het CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg) bij meer gecompliceerde aanvragen. Externe adviseurs ontvangen hiervoor een vast bedrag per verstrekt advies. De gemeente is dus uitvoeringsinstantie voor zowel indicatiestelling als uitvoering.

§ 3.1.3 Normering van de aanspraak

In de gemeente Westland kan men toegang te krijgen tot de Wmo-vervoersvoorziening indien een aantoonbare beperking als gevolg van ziekte of gebrek het gebruik van het reguliere openbaar vervoer, of het bereiken van dit openbaar vervoer onmogelijk maken (art. 5.2 lid 1 verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Westland 2006). Daarbij geldt een inkomensgrens van ongeveer anderhalf keer het wettelijk vastgestelde minimumloon.

Door middel van jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is dit geoperationaliseerd door middel van een loopafstandscriterium van achthonderd meter. Kan men geen achthonderd meter zelfstandig, al dan niet met hulpmiddelen en in een redelijk tempo afleggen, dan wordt men verondersteld het openbaar vervoer niet te kunnen bereiken. Kan men dit wel, maar is het onmogelijk in het openbaar vervoer te komen dan wordt men verondersteld het openbaar vervoer niet te kunnen gebruiken. In beide gevallen heeft men recht op een vervoersvoorziening vanuit de Wmo.

Aan degene die aanspraak heeft op de vervoersvoorziening kan de keus worden gelaten tussen een vervoer in natura of een persoonsgebonden budget (art 6 Wmo). Dit is als gevolg van afspraken tussen de regering en Tweede Kamer, gemaakt in de Commissie Vervoer, vanuit efficiëntieoverwegingen niet verplicht (Kamerstukken II, 2005-2006, 25 847). De vervoersvoorziening wordt veelal aangeboden in de vorm van een collectieve voorziening en door invoering van een persoonsgebonden budget zou het draagvlak onder deze voorziening weg kunnen vallen. Voor zover het gaat om mensen die geen gebruik kunnen maken van collectief vervoer gaat deze redenering echter niet op. Aan hen moet de keus worden gelaten tussen vervoer in natura of een persoonsgebonden budget voor vervoer.

De aanspraak wordt vastgelegd in de vorm van een forfaitair bedrag. De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van de vastgestelde vervoersbehoefte, huwelijkse staat/samenlevingsvorm en de vraag of men een scootmobiel of andere buitenwagen tot zijn beschikking heeft. Wegens het grote verschil tussen de opgeboekte verplichting en de daadwerkelijk gedeclareerde vervoerskosten heeft de gemeente de forfaitaire bedragen recentelijk aangepast. In veel gevallen zijn de bedragen gehalveerd. Personen die in 2005 nog een bedrag toegewezen kregen van ongeveer € 1380 krijgen in 2007 nog slechts een bedrag van € 635.

Het forfaitaire bedrag is gebaseerd op de meerkosten regiotaxi tot een bepaald aantal kilometers per jaar. Onder meerkosten wordt verstaan de kosten voor regiotaxi minus de kosten voor openbaar vervoer. In de uitvoeringspraktijk wordt eerst het volledige forfaitaire bedrag opgereden voor men zelf voor vervoer gaat betalen.

Het bedrag van € 635 is gebaseerd op 1700 kilometer per regiotaxi. Regiotaxi is een door de Rijksoverheid gesubsidieerde vorm van openbaar vervoer die van oorsprong is opgezet als landelijk dekkend netwerk van gehandicaptenvervoer. Om discriminatoire redenen is dit vervoer echter voor iedereen toegankelijk.

§ 3.1.4 Hoe is de inkoop geregeld

Wmo-vervoer wordt door middel van restitutie van vervoerskosten vergoed. Bestedingen zijn slechts in geringe mate gebonden. Tot het toegewezen forfaitaire bedrag kunnen gebruikers bij de gemeente declareren. Gebruikers verzorgen zelf dus de inkoop van vervoer en moeten vervoerskosten in eerste instantie voorschieten. Zij krijgen de kosten ervan achteraf vergoed.

Er gelden naast de normale kwaliteitseisen die aan vervoer worden gesteld geen aanvullende kwaliteitseisen. Men kan het geld naar eigen inzicht inzetten voor verschillende vormen van vervoer, of het nu gaat om vervoer met eigen auto, vervoer door derden zoals burens of familie, of vervoer door middel van regiotaxi. De keuze voor een vervoersvorm bepaalt het aantal kilometers dat men kan rijden en declareren. Wanneer men gebruik maakt van een vervoersvorm die goedkoper is dan de regiotaxi kan men dus meer kilometers rijden en declareren dan wanneer men gebruik maakt van een plaatselijk taxibedrijf.

Verantwoording over de inkoop dient te worden afgelegd door het periodiek declareren van vervoersuitgaven bij de gemeente. Daarbij dient men originele nota's bij te voegen. Geen originele nota's kunnen noch behoeven te worden bijgevoegd voor kosten voor eigen vervoer en kosten voor vervoer door derden. In dat geval wordt een bedrag van maximaal € 0,19 per kilometer vergoed. De gemeente controleert of voor zover mogelijk originele nota's zijn bijgevoegd en of de persoon in kwestie inderdaad nog recht heeft op de vervoersregeling. Alleen wanneer men geen recht meer heeft op een vervoersregeling of wanneer geen originele nota's zijn bijgevoegd worden declaraties afgekeurd.

Af en toe gebeurt het dat mensen buskaarten en treinkaartjes declareren. Aangezien de regeling alleen is bedoeld voor mensen die geen gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer of het niet kunnen bereiken worden deze declaraties niet vergoed. In die gevallen wordt melding gemaakt en wordt de vervoersregeling geëvalueerd.

Het bedrag dat gebruikers toegewezen krijgen is zoals gezegd gebaseerd op de door de overheid gesubsidieerde regiotaxitarieven. De vergoeding voor regiotaxi is dan ook niet slechts afkomstig van de gebruiker als inkoper van vervoer, maar wordt ook voor een deel opgebracht door de subsidiërende overheidsinstantie. Het is dus van belang om ook te kijken naar hoe het regiotaxivervoer wordt ingekocht.

Regiotaxi wordt in de gemeente Westland ingekocht door stadsgewest Haaglanden, een samenwerkingsverband tussen negen gemeenten. Voor de inkoop van regiotaxi ontvangt stadsgewest Haaglanden een budget van de centrale overheid. Inkoop van het regiotaxivervoer wordt gedaan door middel van een openbaar aanbestedingstraject.

Recentelijk heeft een aanbestedingstraject plaatsgevonden. Per 1 september 2006 is het regiotaxivervoer voor de gemeenten Westland, Delft en Zoetermeer aanbesteed aan taxibedrijf BTR voor een periode van zes jaar. Regio Haaglanden heeft bij de aanbesteding aangegeven hoeveel ritten op jaarbasis naar verwachting dienen te worden uitgevoerd en aan welke eisen het regiotaxivervoer dient te voldoen. Op basis hiervan heeft een zestal taxibedrijven een offerte gedaan. De offerte van taxibedrijf BTR sloot het beste aan op de in de aanbesteding geformuleerde wensen en eisen van de regio Haaglanden.

BTR ontvangt voor het verzorgen van regiotaxi een financiële vergoeding. Deze vergoeding is uit twee delen opgebouwd, een deel wordt door het stadsgewest vergoed, een ander deel wordt door de gebruiker van regiotaxi betaald.

Het stadsgewest Haaglanden betaalt een vooraf vastgesteld bedrag per eenheid (per persoon per zone) afgenomen product. Dit vaste bedrag is afhankelijk van het aantal eenheden dat is geleverd, hoe hoger het aantal afgenomen eenheden hoe lager het bedrag dat het taxibedrijf per eenheid vergoed krijgt. Het idee hierachter is dat het taxibedrijf naarmate het meer ritten uitvoert efficiëntievoordelen kan behalen doordat het te maken krijgt met onder andere schaalvoordelen en netwerkeffecten.

Ook de gebruiker van regiotaxi betaalt een vooraf vastgesteld bedrag per eenheid (per persoon per zone) afgenomen product. Dit bedrag is door het stadsgewest vastgesteld en opgebouwd uit een starttarief van € 1,75 en een tarief per zone van € 1,75 voor de eerste drie zones en €3,50 vanaf de vierde zone.

Het taxibedrijf dient de dienst binnen deze budgettaire ruimte uit te voeren. Eventuele tekorten moet zij uit eigen zak bijleggen.

In het contract zijn allerlei eisen gesteld ten aanzien van het regiotaxivervoer. Dit zijn onder andere eisen met betrekking tot de dienst, de vervoerder, de bestuurder, het vervoersmiddel, de administratie, de klachtafhandeling en de centrale. Op basis van automatisch gegenereerde verantwoordingsinformatie, klachtregistratie en gebruik van het vervoer door “mysteryguests” wordt beoordeeld in hoeverre is voldaan aan de gestelde kwaliteitseisen. Dit levert een score op in procenten.

Op het behalen van de vereiste kwaliteit geldt een bonus-malussysteem. Dit houdt in dat wanneer men onder de maat scoort er een dwangsom wordt opgelegd door stadsgewest Haaglanden. De grens is gesteld op 95%, bij deze score ontvangt men de afgesproken vergoeding van het stadsgewest Haaglanden per eenheid afgenomen product. Scoort men hoger dan 95% dan wordt de vervoerder beloond en ontvangt hij bovenop het vooraf afgesproken bedrag een extra financiële vergoeding. Op die manier wordt geprobeerd om de vervoerder te prikkelen om te investeren in kwaliteit. In het contract is opgenomen hoe deze score aan de hand van verantwoordingsgegevens, klachtregistratie en onderzoek door “mysteryguests” wordt vastgesteld. Tot op heden heeft de vervoerder onder de maat gescoord. Ritten werden vaak niet op tijd uitgevoerd, de omrijdfactor was te groot waardoor klanten lang in de taxi moesten zitten voordat zij op de plaats van bestemming aankwamen enzovoort.

§ 3.1.5 Hoeveel financiële middelen zijn daarmee gemoeid

Op landelijk niveau noch gemeentelijk niveau wordt een aparte registratie bijgehouden van vervoersvoorzieningen voor de korte danwel de lange afstand. De navolgende cijfers zijn dan ook cumulatieven van deze beide vervoerssoorten. Cijfers hebben betrekking op de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) de voorloper van de Wmo. De Wvg is per 1 januari 2007 overgegaan in de Wmo.

Uit de Wvg-scan 2004 blijkt dat in 2004 landelijk ongeveer 881.100 personen (een kleine 6% van de Nederlandse bevolking) over een Wvg-vervoersvoorziening beschikte. Aan beide soorten Wvg-vervoersvoorzieningen werd rond de € 464.368.500 uitgegeven (Wapstra et al, 2005). Naast deze kosten voor toegekende voorzieningen werden in 2004 uitvoeringskosten voor de totale Wvg ter hoogte van € 215.900.000 gemaakt. Deze uitvoeringskosten bestaan uit:

- Apparaatkosten (kosten voor personeel en materieel) (€ 163.200.000);
- (externe) indicatiekosten (€ 52.700.000).

In de gemeente Westland hadden in 2006 1954 inwoners een Wvg-vervoersvoorziening (GWS gemeente Westland). De gemeente telt 98.647 inwoners (1 augustus 2006, bron: CBS). Slechts 2% van de Westlandse bevolking heeft dus een Wvg-vervoersvoorziening. In vergelijking met de landelijke 6% ligt het percentage mensen dat gebruik maakt van de Wvg-vervoersvoorziening in de gemeente Westland relatief laag.

In de gemeente Westland werd in 2006 een bedrag van € 2.349.232 toegewezen. Slechts een bedrag van € 1.337.457 werd uitgegeven (GWS gemeente Westland). Naast deze kosten voor toegekende voorzieningen werden in 2006 uitvoeringskosten voor de totale Wvg ter hoogte van € 1.430.000 gemaakt. Deze kosten bestaan uit:

- Apparaatkosten (€ 1.150.000);
- (externe) indicatiekosten (€ 280.000).

Door aanpassing van de forfaitaire bedragen bedraagt de opgeboekte verplichting voor 2007 slechts € 1.329.672 (GWS gemeente Westland). In tabel 2 is een korte samenvatting van de regeling weergegeven:

Tabel 2: samenvatting Wmo-vervoersregeling

Doel van de wet	Sociale voorziening gericht op het bevorderen van de leefbaarheid en sociale samenhang, het ondersteunen en stimuleren van vrijwilligerswerk en mantelzorg en het bevorderen van deelname aan de samenleving.
Doel van de vervoersregeling	Bevordering van de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van personen met beperkingen.
Uitvoeringsinstantie(s) wet	Gemeenten
Allocatie-instrument vervoersregeling	Restitutie van vervoerskosten waarbij bestedingen slechts in geringe mate gebonden zijn.
Uitvoeringsinstantie(s) vervoersregeling	• Gemeente nemen indicatiebesluit, waarbij zij advies inwinnen van interne danwel externe experts. • Inkoop wordt verzorgd door de gebruikers van Wmo-vervoer. Het budget is gebaseerd op de kosten van regiotaxi. Regiotaxi wordt ingekocht door stadsgewest Haaglanden
Indicatievereisten	• Men kan als gevolg van ziekte of gebrek geen gebruik maken van het openbaar vervoer of men kan het niet bereiken. • Men heeft een inkomen dat ligt onder anderhalf keer het wettelijk vastgestelde minimumloon.
Recht dat verkregen wordt bij positieve indicatiestelling	Een vooraf vastgesteld forfaitair bedrag dat gebaseerd is een bepaald aantal kilometers per jaar per vooraf bepaald vervoersmiddel. Men is niet verplicht ook daadwerkelijk gebruik te maken van het vooraf bepaalde vervoersmiddel. Het bedrag kan men door middel van declaratie van vervoerskosten verkrijgen. Hierbij geldt geen eigen bijdrage. Wel is het zo dat alleen de meerkosten van het vooraf bepaalde vervoersmiddel t.o.v. openbaar vervoer worden vergoed.
Kwaliteitseisen die aan het vervoer gesteld worden	Gebruikers van Wmo-vervoer mogen zelf weten op welke wijze zij zich laten vervoeren. Naast de standaard eisen die aan de vervoersvorm waar zij voor kiezen gelden, worden door de gemeente geen aanvullende eisen gesteld.

Verantwoordingsmechanismen	Originele vervoersbewijzen (voor zover die voor de gebruikte vervoersvorm gebruikelijk zijn) kunnen bij de gemeente worden gedeclareerd. Niet vergoed wordt: - aan mensen die geen recht hebben op de vervoersregeling - wanneer geen originele nota's zijn bijgevoegd - regulier openbaar vervoer (buskaarten en treinkaarten)
Persoonsgebonden budget mogelijk	Ja, en in sommige gevallen zelfs verplicht

§ 3.2 Wet sociale werkvoorziening

§ 3.2.1 Doel

De Wsw (Wet op de sociale werkvoorziening) is een sociale voorziening met het doel om zoveel mogelijk mensen die tot de doelgroep behoren, een dienstbetrekking of arbeidsovereenkomst aan te bieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. Het gaat om een vrijwillige voorziening bedoeld voor mensen met een dusdanig lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking dat zij niet goed in staat zijn om onder niet aangepaste omstandigheden arbeid te verrichten (art. 1 lid 1 Wsw). Op grond van de cao-Wsw wordt woon-werkverkeer van en naar een sociaal werkvoorzieningsbedrijf (sw-bedrijf) vergoed.

§ 3.2.2 Uitvoeringsinstantie(s)

De uitvoering van de wet is opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders (art. 2 lid 1 Wsw). Zij kunnen deze verantwoordelijkheid delegeren aan een andere rechtspersoon (art. 2 lid 3 Wsw). In de gemeente Westland is de uitvoering gedelegeerd aan werkvoorzieningschap Patijnenburg, een samenwerkingsverband tussen de gemeente Delftland en Westland dat is opgericht vanuit de Wet Gemeenschappelijke Regelingen Indicatiestelling. Indicatiestelling voor de Wsw wordt uitgevoerd door de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) (art. 11 lid 1 Wsw). De vervoersvoorziening vloeit niet rechtstreeks voort uit de wet, maar uit de cao-Wsw. Wat betreft de vervoersvoorziening is dus niet de gemeente, maar de werkgever van het sw-bedrijf de uitvoeringsinstantie.

§ 3.2.3 Normering van de aanspraak

Op grond van de cao-Wsw wordt woon-werkverkeer van en naar een sw-bedrijf vergoed. Iedere Wsw-er die in dienst is bij het sw-bedrijf voldoet dus in principe aan de eisen om aanspraak te maken op de standaard Wsw-vervoersvoorziening. In sommige gevallen wordt een bijzondere voorziening getroffen. Een bijzondere voorziening kan door de werknemer worden getroffen voor een werknemer die geen gebruik kan maken van openbaar vervoer, noch van een collectieve voorziening, hetzij door persoonlijke omstandigheden, hetzij door het ontbreken van doelmatig vervoer (art. 34 lid 4). Dit wordt veelal al bij de indicatiestelling voor de

Wsw door de CWI bepaald, maar het kan ook zijn dat dit pas later in onderling overleg tussen werknemer en werkgever wordt bepaald.

Bij de standaard vervoersvoorziening betaalt de werkgever de werknemer maandelijks een bedrag ter dekking van de kosten voor woon-werkverkeer op basis van het openbaar vervoer (art. 34 lid 1 cao-Wsw). Dit is ongeacht de wijze waarop men de afstand aflegt. Gebruikt men een goedkopere vorm van vervoer zoals de fiets dan kan men het residu houden. Gebruikt men een duurdere vorm van vervoer zoals de taxi dan moet men zelf de extra kosten dragen. Een uitzondering is gemaakt voor collectief vervoer zoals regiotaxi. Wanneer een Wsw-er zich laat vervoeren door een collectieve voorziening dan dient de werkgever ook dit te vergoeden. In de cao is niet opgenomen of het gaat om een betaling vooraf of achteraf. In de gemeente Westland ontvangt men de betaling per maand, vooraf.

Hoe de bijzondere voorziening eruit dient te zien is nergens vastgelegd en kan per geval verschillen. In de gemeente Westland is het zo dat de werkgever van het sw-bedrijf voor de mensen die een bijzondere voorziening hebben getroffen mondelinge afspraak heeft met taxibedrijf de Roo. Daarbij is het zo dat ongeveer eenderde van het aantal personen met een bijzondere voorziening in de gemeente Westland niet zelfstandig kan reizen, noch zelfstandig zijn/haar vervoer kan regelen.

De standaard vervoersvoorziening wordt uitgevoerd in de vorm van een persoonsgebonden budget. Wat betreft de bijzondere voorziening laten de regels voldoende ruimte om een persoonsgebonden budget in te voeren.

Per kalendermaand dient de Wsw-er een eigen bijdrage van € 25 te betalen (art. 34 lid 2 cao-Wsw). In sommige gevallen geldt een lagere eigen bijdrage, bijvoorbeeld indien het inkomen door het heffen van de eigen bijdrage onder het minimumloon uit komt.

§ 3.2.4 Hoe is de inkoop geregeld

Bij de standaardvoorziening is gekozen voor inzet van een persoonsgebonden budget. In dat geval is de inkoop van het vervoer geheel overgelaten aan de gebruikers van het vervoer. Naast de standaard kwaliteitseisen die aan vervoer gesteld worden gelden daarbij geen aanvullende eisen. Gebruikers mogen zelf kiezen op welke wijze zij zich laten vervoeren. Zij hoeven daarover ook geen verantwoording af te leggen.

Bij de bijzondere voorziening is in de gemeente Westland gekozen voor vervoer in natura. Per geval zijn afspraken gemaakt tussen werkgever en werknemer. Voor iedereen die een bijzondere voorziening heeft getroffen wordt vervoer ingekocht. Hiervoor is gekozen omdat een groot deel van de personen met een bijzondere vervoersvoorziening niet zelfstandig vervoer kan regelen vanwege een beperking of omdat men niet zelfstandig kan of mag reizen. Het sw-bedrijf heeft mondelinge afspraken gemaakt met taxibedrijf De Roo, een regionale taxivervoerder. Voor een aantal ritten is daarbij een all-in maandprijs afgesproken, voor andere ritten is een prijs per rit afgesproken. Omdat men geen contract voor langere duur heeft gesloten kunnen deze afspraken wanneer men dit wenst annuleren en met een andere partij in

zee gaan. De tucht van de markt kan dus gelden als verantwoordingsmechanisme. Naast de standardeisen die aan taxivervoer worden gesteld gelden geen aanvullende eisen.

§ 3.2.5 Hoeveel financiële middelen zijn daarmee gemoeid

De Wsw-uitvoeringsinstanties ontvangen financiële middelen van het ministerie van SZW. Het jaarlijkse macrobudget bedraagt circa € 2.200.000.000 (+ een jaarlijkse indexatie) en is gebaseerd op een lump-sum van ongeveer € 24.500 per gerealiseerde voltijdsdienstbetrekking voor het realiseren van 89.817 arbeidsplaatsen per jaar (Cedris, 2006). Dit betekent dat er landelijk zo'n 89.817 personen gebruik mogen maken van een vervoersvoorziening vanuit de Wsw. Niet te achterhalen was hoeveel mensen landelijk gebruik maken van de standaard danwel de bijzondere voorziening en welk bedrag daarmee is gemoeid.

In de gemeente Westland werden in 2005 309 Wsw-arbeidsplaatsen gerealiseerd. Dit betekent dat 309 personen een Wsw vervoersvoorziening hebben. Daarvan hebben negentien personen een bijzondere voorziening getroffen. In 2005 was daarmee een bedrag van ongeveer € 240.000 gemoeid (jaarverslag Wsw, 2005). Daarvan wordt ongeveer € 165.000 uitgegeven aan de standaard voorziening terwijl de bijzondere voorziening dat jaar ongeveer € 75.000 kostte. Per maand wordt ongeveer vijf uur besteed aan het regelen van de taxi en de financiële- en loonadministratie. In tabel 3 is een korte samenvatting van de regeling weergegeven.

Tabel 3: samenvatting Wsw-vervoersregeling

Doel van de wet	Sociale voorziening met als doel om zoveel mogelijk mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking, die zich daarvoor vrijwillig hebben aangemeld, een dienstbetrekking of arbeidsovereenkomst aan bieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden.
Doel van de vervoersregeling	Het verzorgen van woon-werkverkeer van en naar de sociale werkvoorziening
Uitvoeringsinstantie(s) wet	Gemeenten; de gemeente Westland heeft de uitvoering van de Wet overgedragen aan werkvoorzieningschap Patijnenburg
Allocatie-instrument	Standaard vervoersvoorziening: persoonsgebonden budget Bijzondere vervoersvoorziening: vervoer in natura
Uitvoeringsinstantie(s) vervoersregeling	• Indiciestelling voor de Wsw wordt verzorgd door het CWI. Iedere Wsw-er heeft recht op een vervoersvoorziening. Deze is geregeld in de cao-Wsw. • Inkoop van vervoer wordt in het geval van de standaard voorziening verzorgd door de gebruikers van het vervoer. In het geval van de bijzondere vervoersvoorziening wordt inkoop verzorgd door Patijnenburg.
Indicatievereisten	Iedere Wsw-er heeft recht op een vervoersvoorziening. Wanneer men geen gebruik kan maken van het openbaar vervoer kan een individuele bijzondere vervoersvoorziening getroffen worden.



Recht dat verkregen wordt bij positieve indicatiestelling	• De standaard vervoersvoorziening geeft recht op een vooraf vastgesteld forfaitair bedrag dat is gebaseerd op de kosten van het openbaar vervoer van en naar het sw-bedrijf. In de gemeente Westland ontvangt men de betaling per maand vooraf. • De bijzondere vervoersvoorziening kan per geval verschillen. In de gemeente Westland wordt de bijzondere vervoersvoorziening in alle gevallen in natura geboden.
Kwaliteitseisen die aan het vervoer gesteld worden	• Gebruikers van de standaard vervoersvoorziening mogen zelf weten op welke wijze zij zich laten vervoeren. Naast de standaard eisen die aan de vervoersvorm waar zij voor kiezen gelden, worden geen aanvullende eisen gesteld. • Gebruikers van de bijzondere vervoersvoorziening krijgen het vervoer in natura aangeboden. Door middel van monderlinge afspraken is dit taxivervoer geregeld. Naast de standaard regels die gelden voor taxivervoer worden aan dit vervoer geen aanvullende eisen gesteld.
Verantwoordingsmechanismen	• Bij de standaard vervoersvoorziening hoeft men zich over het verkregen budget niet te verantwoorden. • Bij de bijzondere vervoersvoorziening geldt dat het marktmechanisme als verantwoordingsmechanisme dienst kan doen. Doordat men mondelinge afspraken heeft gemaakt en daarbij geen termijn heeft afgesproken geldt dat het vervoer aan een andere marktpartij kan worden overgelaten wanneer de huidige vervoerder niet voldoet.
Persoonsgebonden budget mogelijk	Ja, de standaard vervoersvoorziening is een persoonsgebonden budget.

§ 3.3 Zittend ziekenvervoer

§ 3.3.1 Doel

Zittend ziekenvervoer (Zzv) is een voorziening die wordt geleverd vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw). De Zorgverzekeringswet is naast de AWBZ een verzekering uit het tweeledige Nederlandse ziektenkostenstelsel. De ziektenkostenverzekering dekt grofweg de geneeskundige, veelal curatieve zorg. De Zvw is een verplichte verzekering voor een bepaald door de overheid vastgesteld basispakket voor alle Nederlandse ingezetenen en een ieder die in Nederland loonbelastingplichtig is, enkele uitzonderingen daargelaten (art. 2 lid 1 Zvw jo. art 5 AWBZ). Burgers sluiten daarbij een overeenkomst met een verzekeraar naar keuze. De inhoud van deze overeenkomst is voor het overgrote deel van bovenaf door de centrale overheid vastgesteld.

In art. 10 lid h Zvw is bepaald dat er wordt voorzien in een vervoersregeling. De vervoersregeling is nader uitgewerkt in het Besluit zorgverzekering. Mogelijke wijzen van vervoer zijn: vervoer per ambulance (art. 2.13) en vervoer per openbaar vervoer, taxi of particulier vervoer per auto (art. 2.14). In dit onderzoek wordt slechts het vervoer per openbaar vervoer, taxi of particulier vervoer per auto bezien, het sterk gereguleerde ambulancevervoer (Wet ambulancevervoer) wordt buiten beschouwing gelaten, omdat invoering van een persoonsgebonden budget in dit type vervoer niet is in te voeren zonder ingrijpende juridische wijzigingen.

§ 3.3.2 Uitvoeringsinstantie(s)

De uitvoering van verzekering is opgedragen aan zorgverzekeraars. Burgers kunnen zelf een zorgverzekeraar kiezen. Afhankelijk van het allocatiemechanisme, zijn verschillende partijen verantwoordelijk voor de inkoop van de vervoersvoorziening. De indicatiestelling voor de vervoersregeling is overgelaten aan de zorgverzekeraars. Elke zorgverzekeraar heeft daarbij zijn eigen indicatieprotocol. Dit kan per verzekeraar verschillen.

§ 3.3.3 Normering van de aanspraak

In de overeenkomst tussen verzekeraar en verzekerde staat staat beschreven wanneer men gebruik mag maken van zittend ziekenvervoer. De verzekeraar is hierbij voor het overgrote deel gebonden aan wettelijke regels die bepalen wanneer men gebruik mag maken van zittend ziekenvervoer, op welke wijze vergoed dient te worden, hoe hoog het bedrag is dat vergoed dient te worden en wat de hoogte is van de maximale eigen bijdrage is. Zittend ziekenvervoer voorziet slechts in vervoer in het kader van behandeling.

Er zijn vier doelgroepen die in aanmerking komen voor de vervoersregeling uit de Zorgverzekeringswet. Het gaat om verzekerden die nierdialyses moeten ondergaan, verzekerden die oncologische behandelingen moeten ondergaan, verzekerden die zich uitsluitend per rolstoel kunnen verplaatsen en verzekerden wier gezichtsvermogen zodanig is beperkt dat zij zich niet zonder begeleiding kunnen verplaatsen (art. 2.14 lid 1 Besluit zorgverzekering). Vervoer wordt in zo'n geval vergoed over een enkele reisafstand van maximaal tweehonderd kilometer, tenzij de verzekeraar toestemming geeft voor een langere afstand (art 2.14 lid Besluit zorgverzekering), in dat geval wordt ook een enkele reisafstand die langer is dan tweehonderd kilometer vergoed.

Wanneer men niet tot een van deze vier doelgroepen behoort kan men een beroep doen op de hardheidsclausule (art. 2.14 lid 3 Besluit zorgverzekering), hierin wordt bepaald dat men in uitzonderingsgevallen in geval van langdurige ziekte of aandoening ook gebruik mag maken van zittend ziekenvervoer. De criteria voor het langdurig aangewezen zijn op vervoer voor medische behandeling zijn door Zorgverzekeraars Nederland (ZN) uitgewerkt. Bepalend is dat de behandeling plaatsvindt binnen een aansluitende periode van vijf maanden, dat de behandeling minimaal twee keer per week plaatsvindt en dat de enkele reisafstand tenminster 25 kilometer is. Ook voor deze groep geldt dat vervoer wordt vergoed tot een maximale enkele reisafstand van tweehonderd kilometer, tenzij de verzekeraar toestemming heeft gegeven voor een langere reisafstand (art. 2.14 Besluit zorgverzekering).

Om gebruik te mogen maken van zittend ziekenvervoer moet allereerst worden vastgesteld of iemand tot een van de doelgroepen van ZZV behoort. Dit wordt veelal gedaan door de behandelend arts die daarbij tevens aangeeft waar de behandeling plaatsvindt en wat de gemiddelde behandel frequentie is.

Naar aanleiding van de door de arts verstrekte gegevens beslist de verzekeraar wat de meest goedkope adequate vervoersmodaliteit, naar welk(e) adres(sen) men zich mag laten vervoeren, hoe vaak men zich mag laten vervoeren en voor welke periode zijn beslissing geldt. Bij een positieve beslissing ontvangt de verzekerde van de verzekeraar een machtiging. Tegen de beslissing van de zorgverzekeraar kan men bezwaar en beroep aantekenen door middel van een privaatrechtelijk traject.

Van belang is om op te merken dat de frequentie waarmee men gebruik mag maken van zittend ziekenvervoer zoals die is vastgesteld bij de indicatiestelling geen wet van Meden en Perzen is. Frequentie van de behandeling is slechts een richtlijn. Wanneer iemand vaker voor behandeling vervoerd moet worden dan wordt dit ook door de voorziening zonder hernieuwde indicatiestelling gedekt.

Gezien de vier doelgroepen waar het bij zittend ziekenvervoer om gaat kan op basis van logisch nadenken worden aangenomen dat de frequentie van behandeling vooraf lastig is vast te stellen. Vooraf is niet exact vast te stellen hoe vaak iemand voor een oncologische behandeling naar het ziekenhuis moet. Wanneer de situatie van de cliënt verbetert of verslechtert kan de behandeling aangepast worden waardoor de vervoersintensiteit zal veranderen. Ook wanneer mensen met een visuele beperking of rolstoelgebonden voor een behandeling vervoerd moeten worden is lastig vooraf vast te stellen. Uit telefonisch contact met een zestal medewerkers van zes aselekt gekozen zorgverzekeraars blijkt dat zij frequentieflexibiliteit zien als een vereiste voor zittend ziekenvervoer.

De zorgverzekeringswet biedt mogelijkheden om vervoer in natura vergoed te krijgen, maar tevens bestaat de mogelijkheid om de kosten van vervoer vergoed te krijgen.

Artikel 11 lid 1 Zorgverzekeringswet:

“1 De zorgverzekeraar heeft jegens zijn verzekerden een zorgplicht die zodanig wordt vormgegeven, dat de verzekerde bij wie het verzekerde risico zich voordoet, krachtens de zorgverzekering recht heeft op prestaties bestaande uit:

- a de zorg of de overige diensten waaraan hij behoefte heeft, of*
- b vergoeding van de kosten van deze zorg of overige diensten alsmede, desgevraagd, activiteiten gericht op het verkrijgen van deze zorg of diensten.”*

Artikel 14a Zorgverzekeringswet biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bij wijze van experiment vormen van zorg of overige diensten aan te wijzen waarvoor de zorgverzekeraar een persoonsgebonden budget kan verstrekken wanneer de verzekerde daar om vraagt.

Artikel 14a Zorgverzekeringswet

“1 Bij algemene maatregel van bestuur worden bij wijze van experiment vormen van zorg of overige diensten aangewezen waarvoor de zorgverzekeraar desgevraagd aan de verzekerde een persoonsgebonden budget verstrekt.

2. De zorgverzekeraar verstrekt het budget slechts indien op door hem in de modelovereenkomst te bepalen wijze aannemelijk is gemaakt dat de verzekerde behoefte heeft aan de desbetreffende vorm van zorg of dienst.”

Tot op heden is deze mogelijkheid slechts beschikbaar voor hulpmiddelen ter compensatie van een ernstige visuele beperking (art. 16a Besluit zorgverzekering). Omdat er geen scherp juridisch onderscheid voor de verschillende instrumenten is te geven lijkt dit artikel 14a een dode letter waardoor invoering van een persoonsgebonden budget binnen het huidige juridische kader een reële mogelijkheid lijkt te zijn.

De mogelijkheid om vervoer vergoed te krijgen, de naturavariant, bestaat in praktijk slechts wanneer men taxivervoer toegewezen krijgt. Een gebruiker moet zich in dat geval wenden tot een gecontracteerde vervoerder. De verzekeraar verstrekt financiële middelen rechtstreeks aan de vervoerder. De gebruiker betaalt slechts een jaarlijkse eigen bijdrage van maximaal € 85 per jaar (art. 2.38 lid 2 Regeling zorgverzekering).

Van de mogelijkheid om de kosten van vervoer vergoed te krijgen kan gebruik gemaakt worden bij zowel het openbaar vervoer, taxivervoer als particulier vervoer per eigen auto. Men kan de kosten declareren bij de zorgverzekeraar onder overlegging van de relevante bewijsstukken. Ook bij het vergoeden van de kosten van vervoer geldt een eigen bijdrage van maximaal € 85 per jaar (art. 2.38 lid 2 Regeling zorgverzekering).

Wanneer men gebruik maakt van het openbaar vervoer dan kan men de vervoersbewijzen opsturen naar de verzekeraar en krijgt men de kosten vergoed. Maakt men gebruik van particulier vervoer per auto dan is het bedrag dat men vergoed krijgt genormeerd op € 0,25 per kilometer (art. 2.38 lid 1 Regeling zorgverzekering). In dat geval hoeft men geen betalingsbewijzen mee te zenden. Rijdt men een goedkope auto dan kan men de eigen bijdrage ontlopen. De meeste verzekeraars hebben in de polis het bedrag dat wordt vergoed voor taxivervoer gemaximeerd. In dat geval kan de eigen bijdrage oplopen tot een bedrag dat hoger ligt dan € 85.

§ 3.3.4 Hoe is de inkoop geregeld

De wijze waarop de inkoop van vervoer is geregeld verschilt per verzekeraar en is daarnaast afhankelijk van de wijze waarop vergoed wordt. Wanneer sprake is van vervoer in natura, hetgeen slechts het geval kan zijn bij taxivervoer, wordt vervoer ingekocht door de verzekeraar. Deze sluit contracten af met een of meerdere vervoerders waarin afspraken worden vastgelegd over de wijze van vergoeden (per kilometer of per tijdseenheid of een combinatie van beiden), de eisen die aan het vervoer worden gesteld en de verantwoordingsmechanismen die daarbij van toepassing zijn.

In het geval van vergoeden van de kosten van vervoer is de inkoop overgelaten aan de gebruikers van zittend ziekenvervoer. Zij kunnen op de afgesproken data de aan hen toegewezen vervoersmodaliteit inkopen om zich te laten vervoeren naar het behandeladres. Niet door de overheid noch door de verzekeraar zijn naast de standaard kwaliteitseisen die gelden met betrekking tot vervoer aanvullende eisen gesteld aan dit vervoer. De gebruiker bepaalt in dit geval de kwaliteitseisen. Door vaststelling van vervoersdata, vervoersbestemming en vervoersmodaliteit zijn de gebruikers van zittend ziekenvervoer in vergelijking met de restitutieregeling uit het Wmo-vervoer dus veel meer gebonden.

§ 3.3.5 Hoeveel financiële middelen zijn daarmee gemoeid

Voor de uitvoering van de Zvw ontvangen de zorgverzekeraars financiële middelen. Dit bedrag bestaat uit een vast bedrag per verzekerde en een variabele bijdrage uit het zorgverzekeringsfonds. Uit het Zorgverzekeringsfonds worden bijdragen voor risicoverevening aan zorgverzekeraars betaald. Zorgverzekeraars met relatief veel zogenaamde “slechte risico’s” ontvangen uit dit fonds naar verhouding meer financiële middelen dan zorgverzekeraars die relatief weinig “slechte risico’s” in hun bestand hebben.

Het vaste bedrag per verzekerde dat de verzekeraar ontvangt bestaat uit de vaste nominale premie van ongeveer € 1100 per jaar die de verzekerde aan de verzekeraar dient te betalen. Deze nominale premie wordt jaarlijks door de verzekeraar vastgesteld (art. 17 lid 1 Zvw).

Naast het vaste bedrag ontvangt de verzekeraar een inkomensafhankelijke premie van 6,5% van het inkomen van de verzekerde. Deze inkomensafhankelijke bijdrage moet de verzekeraar afdragen aan het Zorgverzekeringsfonds.

Het zorgverzekeringsfonds wordt niet alleen gevuld vanuit deze inkomensafhankelijke bijdrage, een tweede component is het door de overheid voor dat jaar beschikbaar gestelde macrobudget. Jaarlijks wordt voorafgaand aan het betreffende budgetjaar bij ministeriële regeling een macro budget vastgesteld dat beschikbaar is voor de uitvoering van de Zorgverzekeringswet. De minister geeft daarin ook aanwijzingen over hoe het bedrag te verdelen.

Het zorgverzekeringsfonds wordt beheerd door het College Voor Zorgverzekeringen (CVZ), een zelfstandig bestuursorgaan dat rechtstreeks onder het ministerie van VWS valt. Het CVZ werkt aanwijzingen van de minister uit in toepassingsregels. In deze toepassingsregels is te vinden hoe het budget per zorgverzekeraar vooraf kan worden vastgesteld, maar ook hoe na afloop van het budgetjaar herberekening dient plaats te vinden. Gedurende het budgetjaar verstrekt het CVZ maandelijks voorschotten op het ex ante vastgestelde budget. Na afloop van het budgetjaar wordt het budget op basis van verantwoordingsgegevens herberekend en verrekend. Tekorten komen volledig ten laste van de zorgverzekeraar.

In 2005 werd landelijk een bedrag van € 18.271.100.000 voor zorg verstrekt aan verzekerden. Hiervan werd € 79.600.000 verstrekt ten behoeve van zittend ziekenvervoer per ov, taxi of particulier vervoer per auto. Ongeveer 90% van de gebruikers maakte gebruik van taxivervoer (Strikker et al. 2006).

Qua uitvoeringskosten werd in totaliteit een bedrag van € 460.300.000 uitgegeven. Het is niet duidelijk welk deel van dit bedrag betrekking heeft op de uitvoering van de vervoersregeling.

Vanwege de keuzevrijheid voor zorgverzekeraars is het lastig om uit te vinden welk bedrag in de gemeente Westland wordt uitgegeven aan zittend ziekenvervoer. Omdat er in het verleden geen keuzevrijheid was en men verplicht verzekerd was bij de regionale zorgverzekeraar is bij het zoeken naar een antwoord gestart bij de verzekeraar waar men zich in het verleden verplicht moest verzekeren, Dsw. Het bleek dat in 2006 49.351 inwoners van de gemeente Westland, dus ongeveer 50% van de inwoners, verzekerd was bij DSW. Helaas kon de zorgverzekeraar geen gegevens verschaffen met betrekking tot het bedrag dat werd verstrekt en de uitvoeringskosten die hiermee gemoeid waren. Tabel 4 geeft een korte samenvatting van de regeling.



Tabel 4: samenvatting zittend ziekenvervoer

Doel van de wet	Verplichte verzekering voor het leveren van geneeskundige, veelal curatieve zorg.
Doel van de vervoersregeling	Vervoer van en naar behandeling regelen voor bepaalde doelgroepen. (m.n. oncologische behandeling, nierdialyse, medische behandeling van rolstoelgebruikers en visueel gehandicapten)
Uitvoeringsinstantie(s) wet	Zorgverzekeraars
Allocatie-instrument	Vervoer wordt afhankelijk van het vervoersmiddel en de verzekeraar in natura en/of door middel van restitutie van vervoerskosten vergoed.
Uitvoeringsinstantie(s) vervoersregeling	• Indicatiestelling voor zittend ziekenvervoer wordt verzorgd door de zorgverzekeraar. • Inkoop van het vervoer wordt afhankelijk van het soort vervoer en het gekozen allocatiemechanisme verzorgd door de zorgverzekeraar of de gebruiker van doelgroepenvervoer.
Indicatievereisten	Behorend tot een van de vier doelgroepen of een succesvol beroep gedaan op de hardheidsclausule.
Recht dat verkregen wordt bij positieve indicatiestelling	Recht op vergoeding van vervoer of de kosten ervan van en naar behandeling waarvoor men vooraf gemachtigd is over een maximale afstand van tweehonderd kilometer tenzij men toestemming heeft voor meer kilometers. Frequentie is vooraf niet eenduidig vast te stellen. Er geldt in theorie een eigen bijdrage van € 85, maar in de praktijk kan deze lager (wanneer men gebruik maakt van goedkoop eigen vervoer) of hoger uitvallen (wanneer men gebruik maakt van restitutie van taxikosten die in de polis gemaximeerd zijn).
Kwaliteitseisen die aan het vervoer gesteld worden	• Wanneer het vervoer door de verzekeraar wordt ingekocht dan worden eisen aan het vervoer en de verantwoordingsmechanismen in het contract tussen vervoerder en verzekeraar vastgelegd. Deze eisen kunnen per verzekeraar verschillen. • Wordt het vervoer door de verzekerde ingekocht dan geldt dat zij slechts van die vervoersvorm waarvoor zij gemachtigd zijn gebruik mogen maken. Vervoersbewijzen voor taxi en openbaar vervoer kunnen bij de verzekeraar gedeclareerd. Naast de standaard eisen die voor de desbetreffende vervoersvorm gelden, worden geen aanvullende eisen gesteld.
Verantwoordingsmechanismen	• Wanneer het vervoer door de verzekeraar wordt ingekocht dan geldt dat de vervoerder zich moet verantwoorden bij de verzekeraar. In het contract tussen vervoerder en verzekeraar is vastgelegd op welke wijze dit dient te gebeuren. • Wordt het vervoer door de verzekerde ingekocht dan dient de verzekerde zich bij de verzekeraar te verantwoorden. Zij doet dit door de bonnen voor het genoten vervoer te declareren.
Persoonsgebonden budget mogelijk	Niet helemaal eenduidig vast te stellen. Omdat er geen scherp juridisch onderscheid voor de verschillende instrumenten is te geven lijkt een persoonsgebonden budget mogelijk te zijn. Artikel 14a Zorgverzekeringswet geeft echter reden tot twijfel.

§ 3.4 AWBZ-vervoer

§ 3.4.1 Doel

De AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) is naast de Zorgverzekering een verzekering uit het tweeledige Nederlandse ziektenkostenstelsel. De AWBZ, een volksverzekering, is bedoeld voor niet individueel verzekerbare ziektekostenrisico's zoals langdurig ziekte, handicap en ouderdom. Het gaat hierbij vooral om langdurige zorg. De AWBZ is een volksverzekering die bedoeld is voor alle rechtmatige Nederlandse ingezetenen en arbeiders die in Nederland werk verrichten (art. 5 AWBZ). Net als bij de zorgverzekering ligt het verzekerde pakket wettelijk vast. Verschil met de Zorgverzekering is dat men ook als men geen premie betaalt verzekerd is.

Een van de voorzieningen die vanuit de AWBZ wordt geregeld is een vervoersvoorziening. Het gaat daarbij om vervoer van en naar een instelling voor ondersteunende of activerende begeleiding (art. 10 Besluit zorgaanspraken AWBZ).

§ 3.4.2 Uitvoeringsinstantie(s)

De uitvoering van de AWBZ wordt verzorgd door gemandateerde zorgverzekeraars. Het deel van de organisatie dat zich bezighoudt met de uitvoering van de AWBZ wordt zorgkantoor genoemd.

Wat betreft de vervoersregeling zijn afhankelijk van het gekozen allocatie instrument verschillende partijen verantwoordelijk voor de inkoop.

Om te bepalen of iemand recht heeft op de vervoersvoorziening moet worden bepaald of men voldoet aan de wettelijke toelatingseisen ervoor. Dit wordt gedaan door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Een onafhankelijke stichting die sinds 1 januari 2005 door de overheid is belast met indicatiestelling in het kader van de AWBZ.

§ 3.4.3 Normering van de aanspraak

Een indicatiebesluit voor vervoer wordt slechts verstrekt in combinatie met/als onderdeel van, een indicatiebesluit voor ondersteunende of activerende begeleiding (toelichting art. 2.6.4 Regeling persoonsgebonden budget AWBZ 2007). Op 9 maart 2007 heeft de staatssecretaris van VWS beleidsregels voor indicatiestelling AWBZ vastgesteld. Deze beleidsregels bevatten inhoudelijke richtlijnen voor het komen tot een indicatiebesluit en zijn per 1 april 2007 van kracht (CIZ, 2007). Ondersteunende of activerende begeleiding wordt wanneer men voldoet aan de eisen die in de beleidsregels te vinden zijn, toegewezen voor een bepaalde tijdseenheid (in uren of in dagdelen) gedurende een bepaalde periode.

Men heeft recht op een vervoersvoorziening als men geïndiceerd is voor ondersteunende of activerende begeleiding en er een medische noodzaak bestaat voor vervoer naar de instelling. Bij het indicatiebesluit moet het indicatieorgaan oordelen of er sprake is van zo'n medische noodzaak. Het CIZ moet daarbij beoordelen of de verzekerde in staat is gebruik te maken van een eigen vervoersvoorziening danwel in staat is gebruik te maken van openbaar vervoer.

Beperking in het lopen, instappen, staan of desoriëntatie kunnen redenen zijn om te oordelen dat vervoer vanuit de AWBZ medisch noodzakelijk is.

Een indicatiebesluit geeft recht op vervoer in natura (art. 6 lid 1 AWBZ), maar indien men dit wenst kan men ook een persoonsgebonden budget aanvragen (art. 2.6.4 lid 1 jo art. 2.6.1 lid b Regeling persoonsgebonden budget AWBZ 2007). Bij vervoer in natura heeft de geïndiceerde recht op vervoer van en naar de instelling. Heeft de geïndiceerde echter gekozen voor een persoonsgebonden budget dan ontvangt hij één budget voor zowel in het inkopen van de begeleiding als het inkopen van vervoer. Het bedrag dat in het budget is opgenomen is € 5 per dagdeel met een maximum van € 25 per week (toelichting art. 2.6.6 Regeling persoonsgebonden budget AWBZ 2007). Voor AWBZ-vervoer geldt geen eigen bijdrage.

§ 3.4.4 Hoe is de inkoop geregeld

Bij vervoer in natura wordt het vervoer ingekocht door de door het zorgkantoor gecontracteerde instelling(en). De aanvaardbare kosten voor vervoer kunnen worden gevormd door het maken van prijs- en volumeafspraken over de prestatie. In de beleidsregel extramurale zorg (CA-119) is vastgelegd welke bedragen maximaal kunnen worden afgesproken voor het regelen van vervoer. Het gaat om een bedrag van maximaal € 22 per dag. Wanneer het budget onvoldoende blijkt te zijn kan in overleg met het zorgkantoor voor 75% nagecalculeerd worden. De instellingen mogen dit geld naar eigen inzicht voor vervoer inzetten. Het overgrote deel van de instellingen heeft hiervoor een contract afgesloten met een of meerdere vervoerders. De samenstelling en vorm en verantwoordingsvereisten kunnen per instelling verschillen.

Wanneer men heeft gekozen voor een persoonsgebonden budget voor ondersteunende of activerende begeleiding inclusief vervoer dan ontvangt men periodiek een totaalbudget dat is gebaseerd op het totaal aantal tijdseenheden waar men recht op heeft. In dit totaalbudget is een bedrag van € 5 per dagdeel met een maximum van € 25 per week opgenomen voor de inkoop van vervoer (toelichting art. 2.6.6 Regeling Persoonsgebonden budget AWBZ 2007). Het totaalbudget mag men inzetten voor andere functies waarvoor een persoonsgebonden budget mogelijk is (art. 2.6.9 Regeling Persoonsgebonden budget AWBZ 2007) er kan dus geschoven worden met het budget waardoor het mogelijk is om meer financiële middelen in te zetten voor de inkoop van vervoer.

Over het persoonsgebonden budget hoeft men over de eerste € 2500 geen verantwoording af te leggen (Kamerstukken II, 29 515 p. 2). Ontvangt men een bedrag dat hoger ligt dan moet men over het bedrag dat boven dit verantwoordingsvrije bedrag ligt verantwoording afleggen. Dit betekent dat iemand die een persoonsgebonden budget heeft van € 3500 per jaar, over € 1000 verantwoording moet afleggen aan het zorgkantoor. De budgethouder moet hiervoor periodiek een kloppende administratie overleggen aan het zorgkantoor. Steekproefsgewijs wordt dit gecontroleerd.

§ 3.4.5 Hoeveel financiële middelen zijn daarmee gemoeid

Voor de uitvoering van de AWBZ-vervoersregeling ontvangen instellingen van het zorgkantoor een vooraf per cliënt afgesproken bedrag. Daarnaast kunnen cliënten een persoonsgebonden budget voor ondersteunende of activerende begeleiding inclusief vervoer toegewezen krijgen. De component voor vervoer in dit budget bedraagt maximaal € 25 per week.

Een exact bedrag dat landelijk jaarlijks wordt uitgegeven is vanwege recentelijk veranderde financieringsstromen lastig te geven. In een brief van staatssecretaris Ross van Dorp aan de Tweede Kamer wordt het bedrag geschat op circa € 121.000.000 per jaar (Kamerstukken II, 29 538¹, p3). Cijfers specifiek gericht op de Westlandse situatie zijn niet beschikbaar. Tabel 5 geeft een korte samenvatting van de regeling.

Tabel 5: samenvatting AWBZ-vervoer

Doel van de wet	Volksverzekering tegen niet individueel verzekerbare ziektekostenrisico's zoals langdurig ziekte, handicap en ouderdom.
Doel van de vervoersregeling	Vervoer van en naar ondersteunende en activerende begeleiding wanneer dit medisch noodzakelijk is.
Uitvoeringsinstantie(s) wet	Zorgkantoren
Allocatie-instrument	In principe vervoer in natura, maar indien men dit wenst kan men ook een persoonsgebonden budget ontvangen. Dit wordt slechts verstrekt als geïntegreerd deel van het totaalbudget voor ondersteunende en activerende begeleiding.
Uitvoeringsinstantie(s) vervoersregeling	• Indicatiestelling voor wordt verzorgd door CIZ. • Inkoop van het vervoer wordt afhankelijk van het gekozen allocatiemechanisme verzorgd door de instelling (bij zorg in natura) of de gebruiker van doelgroepenvervoer (bij een persoonsgebonden budget).
Indicatievereisten	De verzekerde is door bijvoorbeeld een beperking in het lopen, instappen of staan of als gevolg van desoriëntatie niet in staat om gebruik te maken van een eigen vervoersvoorziening dan wel in staat is gebruik te maken van openbaar vervoer.
Recht dat verkregen wordt bij positieve indicatiestelling	• Bij zorg in natura heeft men recht op vervoer van en naar de dagbesteding voor het geïndiceerde aantal malen • Bij een persoonsgebonden budget heeft men recht op een bedrag van € 5 per dagdeel met een maximum van € 25 per week.
Kwaliteitseisen die aan het vervoer gesteld worden	• Bij zorg in natura wordt de inkoop van vervoer overgelaten aan de zorginstelling. Zij leveren het vervoer veelal niet zelf, maar kopen het vervoer in bij derden. Kwaliteitseisen kunnen per instelling en per vervoerder verschillen. • Bij een persoonsgebonden budget worden naast de standaard kwaliteitseisen die aan de gekozen vervoersvorm worden gesteld geen aanvullende eisen gesteld.



Verantwoordingsmechanismen	• Wanneer het vervoer door de instelling wordt ingekocht dan geldt dat de vervoerder zich moet verantwoorden bij de instelling. In het contract tussen vervoerder en instelling is vastgelegd op welke wijze dit dient te gebeuren. • Wordt het vervoer door de verzekerde ingekocht dan dient de verzekerde zich bij het zorgkantoor te verantwoorden over het bedrag dat hoger ligt dan het verantwoordingsvrij bedrag van € 2500. Periodiek moet hiervoor een kloppende administratie worden overlegd. Deze wordt steedproefsgewijs gecontroleerd.
Persoonsgebonden budget mogelijk	Ja en is ook in gebruik.

§ 3.5 Slot

In dit hoofdstuk werden de verschillende regelingen gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de vraag of efficiëntiewinst kan worden behaald door invoering van een persoonsgebonden budget.

Wmo-vervoer wordt in de huidige situatie uitgevoerd als restitutieregeling. In het volgende hoofdstuk zal worden gezien in hoeverre invoering van een persoonsgebonden budget kan leiden tot een vergroting van de efficiëntie.

Bij Wsw-vervoer wordt de standaard voorziening reeds uitgevoerd in de vorm van een persoonsgebonden budget. Invoering van een persoonsgebonden budget zou dus slechts van toegevoegde waarde kunnen zijn voor de bijzondere vervoersvoorziening. De mogelijke voordelen hiervan komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

Zittend ziekenvervoer wordt vergoed vanuit de Zvw. De Zvw biedt twee mogelijke vergoedingswijzen, namelijk het vergoeden van zorg en het vergoeden van de kosten ervan. Bij wijze van experiment kunnen vormen van zorg of overige diensten worden aangewezen waarvoor de zorgverzekeraar een persoonsgebonden budget kan verstrekken wanneer de verzekerde daar om vraagt. Omdat geen scherp juridisch onderscheid te maken tussen de verschillende allocatie-instrumenten, is het niet helemaal eenduidig vast te stellen of een persoonsgebonden budget voor zittend ziekenvervoer een reële mogelijkheid kan zijn. Er vanuit gaande dat dit wel het geval is worden in het volgende hoofdstuk de mogelijke efficiëntievoordelen hiervan behandeld.

AWBZ-vervoer wordt reeds in de vorm van een persoonsgebonden budget aangeboden. Het is dan ook niet zinvol om deze regeling in het volgende hoofdstuk over de mogelijke efficiëntievoordelen van invoering van een persoonsgebonden budget te behandelen.

Hoofdstuk 4: Efficiëntiewinst in de gemeente Westland door invoering van een persoonsgebonden budget?

Nu duidelijk is hoe de verschillende regelingen er uitzien kan worden vervolgd met het onderzoeken of invoering van een persoonsgebonden budget kan leiden tot efficiëntiewinst. In hoofdstuk 3 werd aangenomen dat invoering van een persoonsgebonden budget juridisch mogelijk is voor alle vier regelingen die in dit onderzoek worden behandeld. Omdat de AWBZ reeds als een persoonsgebonden budget wordt uitgevoerd komt deze regeling in dit hoofdstuk verder niet meer aan bod. Voor de overige drie regelingen zal de invloed van invoering van een persoonsgebonden budget op de efficiëntie worden behandeld. Dit zal worden gedaan door aansluiting te zoeken bij de transactiekostentheorie de principaal-agenttheorie en de eigendomsrechtentheorie. Deze theorieën zijn in hoofdstuk 2 uitgewerkt.

Met behulp van de transactiekostentheorie kan worden beoordeeld of een bepaalde transactie centraal/hiërarchisch moet worden uitgevoerd of dat het beter is deze transactie decentraal uit te laten voeren. De transactie waar het om gaat is de inkoop van doelgroepenvervoer. Verschillende handelingen zijn nodig om te komen tot een inkoop. In het geval van vervoer in natura is sprake van centraal/hiërarchisch georganiseerde transactie. De organisatie die is belast met de inkoop van het vervoer wint hierbij informatie in over vervoerder en gebruikers voert onderhandelingen en houdt toezicht op de dienstverlening. Door invoering van een persoonsgebonden budget worden deze transacties meer gedecentraliseerd. Gebruikers van doelgroepenvervoer winnen dan zelf informatie in over vervoerders voeren zelf onderhandelingen en kiezen zelf een vervoerder naar wens.

Aan de hand van een simpel contracteeschema, dat in hoofdstuk 2 is uitgewerkt, kan worden nagegaan welk allocatiemechanisme bij welke transactie moet worden gekozen. Naarmate zich meer “hazards” voordoet moet er voor een organisatiestructuur worden gekozen die meer “safeguards” biedt. Simpler gezegd betekent dat dat wanneer er meer transactiespecifieke investeringen moeten worden gedaan, de transactie gepaard gaat met meer onzekerheid, de transactie zich minder frequent voordoet en er meer behoefte is aan “probity” er gekozen moet worden voor een organisatiestructuur die ofwel meer contractuele bepalingen kent, ofwel hiërarchischer is.

Kort samengevat stelt de principaal-agenttheorie dat een efficiënte situatie, een situatie is waarbij de agent zoveel mogelijk aan de wensen, eisen en doelen van de principaal tegemoet komt en dit gepaard gaat met zo min mogelijk kosten. Kosten bestaan uit de som van de productiekosten en de “agencykosten”. Bij splitsing van beslissingsbevoegdheden gaat een grotere mate van doelbereiking gaat veelal gepaard met meer “agencykosten”. Naarmate er minder sprake is van belangentegenstelling en informatieasymmetrie zal er minder moreel toeval en averechtse selectie optreden en zullen de doelen van de principaal beter worden behartigd en de agencykosten lager zijn waardoor een efficiëntere situatie ontstaat.

Vanuit de eigendomsrechtentheorie bestaat de verwachting dat de mate van efficiëntie toeneemt indien diegene die een recht op gebruik van een zaak heeft, tevens een exclusief recht op vruchtgebruik en verhandelbaarheid toekomt. Met ander woorden: iemand die recht heeft op vervoer vanuit de regeling zal naar verwachting efficiënter inkopen wanneer hij tevens recht heeft op het exploitatieoverschot.

Per regeling zal aan de hand van de bovenstaande theorieën worden aangegeven of invoering van een persoonsgebonden budget kan leiden tot efficiëntiewinst. In paragraaf 4.1 komt eerst de Wmo-vervoersregeling aan bod. Vervolgens komt in paragraaf 4.2 de Wsw-vervoersregeling aan bod en tot slot zal in paragraaf 4.3 voor het zittend ziekenvervoer worden aangegeven of invoering van een persoonsgebonden budget zal leiden tot meer efficiëntie.

§ 4.1 Persoonsgebonden budget voor Wmo-vervoer in de gemeente Westland efficiënter?

§ 4.1.1 Toepassing transactiekostentheorie op inkoop Wmo-vervoer

De vraag of het aanbieden van een persoonsgebonden budget voordelen biedt boven het huidige systeem kan worden beoordeeld door na te gaan in welke mate zich bij de inkoop van wmo-vervoer “hazards” voordoen. Per “hazard” zal worden nagegaan in welke mate hij voorkomt.

De mate waarin bij de inkoop van vervoer transactiespecifieke investeringen moeten worden gedaan zijn in het huidige systeem waarbij vervoerskosten worden gerestitueerd net zo hoog als bij een systeem waarbij een compleet ongebonden persoonsgebonden budget wordt verstrekt. Wat betreft de inkoop verandert er voor de gebruiker niet zoveel door invoering van een persoonsgebonden budget. Het enige verschil voor hem is dat hij het eventuele overschot zelf mag houden.

In de mate van onzekerheid bij de inkoop van vervoer en de frequentie waarmee vervoer wordt ingekocht zal geen verschil zijn tussen een situatie waarbij vervoerskosten door middel van restitutie worden vergoed en een situatie waarbij vervoerskosten door middel van een persoonsgebonden budget worden verstrekt. Met een forfaitair bedrag dat men door middel van declaratie ontvangt kan men net zo frequent vervoer inkopen als met een persoonsgebonden budget. Ook is de onzekerheid bij de inkoop van het vervoer over de kwaliteit van de geleverde dienst bij restitutie van vervoerskosten net zo groot als bij een persoonsgebonden budget.

Wel is het zo dat in het huidige systeem vervoerskosten gedeclareerd moeten worden hetgeen gepaard gaat met meer transactiekosten dan een situatie met een ongebonden persoonsgebonden budget. De gebruiker uitzoeken welke eisen door de gemeente worden gesteld aan vervoer en declaratie. De ingewonnen informatie is alleen waardevol bij de inkoop van het Wmo-vervoer en kan niet in andere relaties worden ingezet. Omdat door de gemeente geen aanvullende eisen worden gesteld ten aanzien van vervoer en declaratieformulieren eenvoudig zijn zijn de kosten van deze transactiekosten laag. Ook de gemeente moet bij het systeem waarbij vervoerskosten worden vergoed door middel van restitutie transactiekosten

maken. Het gaat hierbij om investeringen voor handhaving en toezicht. Hiervoor heeft de gemeente Westland drie werknemers in dienst. Bij een volledig ongebonden persoonsgebonden budget hoeft de gebruiker, noch de gemeente deze transactiekosten te maken. In het huidige systeem waarbij vervoerskosten door middel van restitutie worden vergoed moeten dus wel transactiespecifieke investeringen worden gedaan, maar de hoogte van deze investeringen zijn verwaarloosbaar.

Op grond van de transactiekostentheorie kan geconcludeerd worden dat invoering van een persoonsgebonden budget tot lagere transactiekosten zal leiden doordat minder kosten gemaakt hoeven worden gedaan voor controle- en verantwoordingsmechanismen. De hoogte van deze kosten zijn laag waardoor het invoeren van een persoonsgebonden budget slechts beperkte voordelen lijkt te hebben ten opzichte van het huidige systeem.

§ 4.1.2 Toepassing principaal-agenttheorie op Wmo-vervoer

Deze theorie is voornamelijk geschikt om uitspraken te doen over de algemene vraag of er voor doelgroepenvervoer gekozen moet worden voor meer aanbod- danwel vraaggerichte allocatie-instrumenten. Geen uitspraken kunnen aan de hand van deze theorie worden gedaan over de vraag of het beter is de regeling in kwestie uit te voeren door middel van een restitutie van vervoerskosten of invoering van een persoonsgebonden budget. Bij beide allocatie-instrumenten zijn principaal en agent immers dezelfde en de prikkels die de vervoerder van de gebruiker ontvangt zijn niet afhankelijk van de vraag op welke wijze de gebruiker de kosten vergoed krijgt. Om een vergelijking te kunnen maken tussen vergoeden door middel van restitutie van vervoerskosten en een persoonsgebonden budget zal aansluiting moeten worden gezocht bij de transactiekosten- en de eigendomsrechtentheorie.

§ 4.1.3 Toepassing eigendomsrechtentheorie op Wmo-vervoer

Het huidige systeem, een restitutiestelsel waarbij men een bepaald bedrag krijgt toegewezen, wordt gekenmerkt door de toewijzing van “usus” aan de gebruiker van het vervoer en de toewijzing van “usus fructus” en “abusus” aan de gemeente. Bij een persoonsgebonden budget liggen de drie categoriën van eigendomsrechten alle bij de gebruiker van het vervoer. De verwachting op grond van de eigendomsrechtentheorie verschilt naar gelang de vervoersbehoefte van de gebruiker.

Een nutsmaximaliserende gebruiker zal in ieder geval aan zijn vervoersbehoefte proberen te voldoen. Wanneer hij een hoge vervoersbehoefte heeft is het verschil tussen het bedrag dat hij maximaal ontvangt en het bedrag dat hij nodig heeft om in zijn behoefte te voorzien groot. Zo'n gebruiker zal dan ook proberen een stuk kwaliteit in te ruilen voor een lagere prijs. Door vooral te letten op de prijs en op die manier efficiënter in te kopen kan hij meer kilometers maken. Hij heeft daarbij echter niet veel keuze. Het bedrag dat hij ontvangt is gebaseerd op de regiotaxitarieven. Deze tarieven zijn laag doordat de overheid een stuk mee betaalt. Een regulier taxibedrijf kan naar verwachting niet tegen deze lage tarieven concurreren. De gebruiker met een grotere vervoersbehoefte dan genormeerd zal dan ook aangewezen zijn op

particulier vervoer om in zijn behoefte te voorzien. Naast eisen ten aanzien van het vervoersmiddel gelden er voor deze wijze van vervoer geen aanvullende kwaliteitseisen. Bij regiotaxi is dit wel het geval. Het stadsgewest Haaglanden heeft daarbij allerlei aanvullende eisen gesteld ten aanzien van onder andere de dienst, het vervoersmiddel, de chauffeur. Vanwege de tucht van de markt die zijn werk kan doen in het huidige stelsel en daarmee de “exit” optie van de klant, lijken aanvullende eisen niet noodzakelijk. De gebruiker kan zelf bepalen aan welke eisen het vervoer moet voldoen. Het duurdere regiotaxivervoer waaraan door de overheid aanvullende kwaliteitseisen zijn gesteld zal in de ogen van de gebruiker dan ook niet per definitie kwalitatief beter zijn dan het goedkopere particuliere vervoer.

Door invoering van een persoonsgebonden budget zal er voor deze groep niets veranderen. Zij zullen net als in de huidige situatie vooral op basis van prijsoverwegingen proberen om in hun vervoersbehoefte te voorzien.

Ook een gebruiker met een vervoersbehoefte die gelijk is aan het genormeerde aantal kilometers ondervindt efficiëntieprikkels bij de inkoop van vervoer. Al gaat het hier wel om een minder sterke prikkel dan de prikkel die de gebruiker met een grotere vervoersbehoefte ondervindt. Het verschil tussen het bedrag dat hij maximaal ontvangt en het bedrag dat hij nodig heeft om in zijn vervoersbehoefte te voorzien is kleiner dan bij de gebruiker met een grotere vervoersbehoefte. Door gebruik te maken van regiotaxi, het vervoersmiddel waarop het vervoer is gebaseerd kan hij in zijn vervoersbehoefte voorzien waarbij hij zelf de meerkosten van regiotaxi ten opzichte van het openbaar vervoer draagt. Een nutsmaximaliserende gebruiker zal echter proberen om de kosten die hij zelf moet opbrengen zo laag mogelijk te houden. Hij zal er dus voor zover mogelijk voor kiezen om gebruik te maken van een goedkopere vervoersvariant. Omdat openbaar vervoer niet wordt vergoed, zal hij dus aangewezen zijn op particulier vervoer. Met deze wijze van vervoer kan hij ruimschoots binnen het maximaal te verstrekken bedrag in zijn vervoersbehoefte voorzien terwijl het exploitatieoverschot toevallt aan de gemeente.

Door invoering van een persoonsgebonden budget zal er aan de focus van de gebruiker niets veranderen. Een gebruiker die vanuit prijsoverwegingen nu gebruik maakt van particulier vervoer kan ruimschoots binnen het gestelde budget in zijn behoefte voorzien. Dit wordt door invoering van een persoonsgebonden budget niet anders, zijn nutsniveau blijft dus gelijk. Wel valt, wanneer eventueel een overschot wordt gerealiseerd, dat niet meer toe aan de gemeente maar aan de gebruiker waardoor de kosten van de vervoersregeling zullen stijgen.

Bij gebruikers met een lage vervoersbehoefte ontbreekt de prikkel om efficiënt in te kopen. Het bedrag dat een gebruiker maximaal kan ontvangen ligt hoger dan het bedrag dat hij nodig heeft om in zijn vervoersbehoefte te voorzien. Omdat het niet gebruikte budget toevallt aan de gemeente (gemeente is “residual claimant”) en niet aan de gebruiker heeft het voor hem geen zin te letten op de prijs. Wanneer hij zijn nut probeert te maximaliseren zal hij bij de inkoop van vervoer dan ook vooral gefocussed zijn op de kwaliteit.

Door invoering van een persoonsgebonden budget kan slechts bij deze laatste groep voordeel worden behaald. Zij krijgen door invoering van zo'n budget een prikkel om efficiënter in te kopen. Naast kwaliteitsoverwegingen zullen prijsoverwegingen een grotere rol gaan spelen. Bij een persoonsgebonden budget vallen exploitatieoverschotten volledig toe aan de gebruiker van het doelgroepenvervoer, waardoor de gemeente van deze optie geen voordeel moet verwachten. De gebruiker kan in het huidige stelsel reeds ruim in zijn vervoersbehoefte voorzien en dat zal door invoering van een persoonsgebonden budget niet anders worden. Invoering van een ongebonden persoonsgebonden budget leidt dus voor de gemeente tot een stijging van de kosten terwijl de budgethouder er qua vervoersnut niet op vooruit gaat. In tabel 6 is het bovenstaande samengevat.

Tabel 6: efficiëntieprikkel die gebruikers bij inkoop van Wmo-vervoer ondervinden

	Huidige stelsel	Persoonsgebonden budget
	Efficiëntieprikkel gebruiker	Efficiëntieprikkel gebruiker Kosten voor gemeente
Vervoersbehoefte > genormeerd aantal km	hoog	hoog gelijk blijvend
Vervoersbehoefte = genormeerd aantal km	gemiddeld	gemiddeld gelijk blijvend tot enigszins stijgend
Vervoersbehoefte < genormeer aantal km	laag	gemiddeld stijgend

Geconcludeerd kan worden dat alleen gebruikers met een lagere vervoersbehoefte dan het genormeerde aantal kilometers door invoering van een persoonsgebonden budget genegen zullen zijn tot efficiëntere inkoop. Ondanks deze efficiëntere inkoop zullen deze personen er echter in vervoersnut niet op vooruit gaan. Door de halvering van het forfaitaire bedrag is naar verwachting dit jaar het exploitatieoverschot gering. Dit exploitatieoverschot valt ten goede aan de gebruikers. Zij gaan er door invoering van het persoonsgebonden budget echter qua vervoersnut niet op vooruit terwijl de kosten voor de gemeente door invoering van het budget zullen stijgen. Invoering van een ongebonden persoonsgebonden budget lijkt vanuit deze visie dan ook geen goed idee.

§ 4.1.4 Conclusies met betrekking tot Wmo-vervoersregeling

De mogelijke efficiëntievoordelen van invoering van een persoonsgebonden budget zijn voor het Wmo-vervoer beoordeeld aan de hand van de transactiekostentheorie en de eigendomsrechtentheorie. Het verschil tussen het huidige systeem en een persoonsgebonden budget is gering. Naarmate het verwachte exploitatieoverschot groter is, is het voor de gemeente verstandiger aan de huidige regeling vast te houden.

De transactiekostentheorie voorspelde een geringe daling van de transactiekosten terwijl de kosten voor toegekende voorzieningen door de recentelijke halvering van het forfaitaire bedrag niet aanzienlijk zullen stijgen. Naarmate het verwachte exploitatieoverschot groter is, is de som van de productiekosten en de transactiekosten groter dan in de huidige situatie. Een geringe daling van de transactiekosten gaat in dat geval gepaard met stijgende productiekosten.

De eigendomsrechtentheorie voorziet slechts een geringe efficiëntiestijging bij de inkoop. Qua vervoersnut gaat echter niemand er door invoering van een persoonsgebonden budget op vooruit en naarmate het exploitatieoverschot groter is zullen de kosten van de vervoersregeling voor de gemeente door invoering van een persoonsgebonden budget stijgen.

Invoering van een persoonsgebonden budget lijkt dan ook slechts tot geringe efficiëntievoordelen te leiden wanneer geen grote exploitatieoverschotten worden verwacht. Deze naar verwachting geringe efficiëntievoordelen zullen echter niet opwegen tegen de invoering van een geheel nieuwe uitvoeringspraktijk.

§ 4.2 Persoonsgebonden budget voor Wsw-vervoer in de gemeente Westland efficiënter?

Bij de Wsw wordt de standaard vervoersvoorziening reeds uitgevoerd in de vorm van een bestedingsvrij persoonsgebonden budget. De bijzondere vervoersvoorziening wordt uitgevoerd in de vorm van een natura voorziening, een vorm van aanbodgerichte allocatie. Van de bijzondere vervoersvoorziening wordt gebruik gemaakt door ongeveer negentien personen. Ongeveer een derde deel van deze personen kan vanwege een beperking niet zelfstandig het vervoer regelen. Daarnaast maakt een aantal personen in de zomer geen gebruik van de bijzondere vervoersvoorziening. Het invoeren van een persoonsgebonden budget lijkt voor deze bijzondere voorziening dan ook niet zinvol. Hierdoor geldt dat de kosten van een stelselwijziging niet opwegen tegen de mogelijke winst die behaald kan worden door invoering van het persoonsgebonden budget.

§ 4.3 Persoonsgebonden budget voor zittend ziekenvervoer in de gemeente Westland efficiënter?

In huidige regeling kan men op twee wijzen vergoed krijgen, te weten: vervoer in natura en restitutie van vervoerskosten. De transactiekostentheorie plaatst allocatie-instrumenten op een continuüm van meer of minder centralisatie/hiërarchie met daarbij behorende eigenschappen en kenmerken. Het voldoet in het kader van dit onderzoek om slechts het restitutiestelsel te vergelijken met het persoonsgebonden budget omdat dit het allocatie-instrument is dat qua eigenschappen en kenmerken het dichtst bij het persoonsgebonden budget ligt.

Voordat deze vergelijking gemaakt kan worden moet echter eerst worden nagegaan of eenduidige indicatiestelling voor zittend ziekenvervoer mogelijk is. Dit blijkt niet het geval. De verzekeraar kan van tevoren de behandel frequentie niet goed vastleggen. Regelmatig gebeurt het dat de behandel frequentie tussentijds wordt aangepast. In tegenstelling tot het Wmo-vervoer verkrijgt men geen recht op vergoeding van een bepaald aantal kilometers, maar verkrijgt men een recht op vervoer van en naar behandeling. Vanwege het belang dat wordt gehecht aan het continueren van een behandeling lijkt het ongewenst een persoonsgebonden budget in te voeren voor zittend ziekenvervoer. Men kan het recht op dit soort vervoer immers niet goed vastleggen in kwantificeerbare financiële termen. Hierdoor lijkt verdere toepassing van de theorieën op zittend ziekenvervoer niet zinvol.

§ 4.3.1 Conclusies met betrekking tot zittend ziekenvervoer

Omdat zittend ziekenvervoer vooraf lastig in kwantificeerbare financiële termen is vast te leggen lijkt het onverstandig hiervoor een persoonsgebonden budget in te voeren. Aan de vraag welke van de huidige allocatie-instrumenten meer efficiënt is, vervoer in natura of restitutie van vervoerskosten, gaat aan het doel van dit onderzoek voorbij. Hieraan is dan ook in het kader van dit onderzoek geen aandacht besteed.

Hoofdstuk 5: Efficiëntiewinst door bundeling van de verschillende persoonsgebonden budgetten?

Bij het beantwoorden van deze vraag wordt gekeken naar die regelingen die al worden uitgevoerd in de vorm van een persoonsgebonden budget en regelingen waarbij invoering van een persoonsgebonden budget zal leiden tot efficiëntiewinst. Hoofdstuk 3 liet zien dat de standaard Wsw-vervoersvoorziening en de AWBZ reeds worden uitgevoerd als persoonsgebonden budget. In hoofdstuk 4 werd aangetoond dat slechts bij de Wmo invoering van een persoonsgebonden budget tot enige efficiëntiewinst kan leiden, maar dat deze naar verwachting niet opweegt tegen de invoering van een geheel nieuwe uitvoeringspraktijk. De regelingen waarvan moet worden bepaald of bundeling leidt tot efficiëntiewinst zijn aldus de standaard Wsw-vervoersvoorziening en de AWBZ-vervoersvoorziening.

In hoofdstuk 2 werd aangetoond dat wanneer sprake is van een aantal bestedingsvrije persoonsgebonden budgetten geen efficiëntievoordelen te verwachten zijn van bundeling van de budgetten. Anders wordt het wanneer de budgetten niet geheel bestedingsvrij zijn en er wel aanvullende kwaliteitseisen en verantwoordingsmechanismen gelden. In dat geval kan efficiëntiewinst behaald worden door de aanvullende eisen te harmoniseren waardoor één set regels voor alle regelingen geldt.

Om een antwoord op de vraag van dit hoofdstuk te vinden moet eerst worden gezocht naar een antwoord op de vraag of de regelingen bestedingsvrij zijn. De standaard Wsw-vervoersvoorziening wordt reeds uitgevoerd als persoonsgebonden budget. Ook daarbij gaat het om een bestedingsvrij persoonsgebonden budget.

Wat betreft de AWBZ-vervoersvoorziening, daarbij hebben gebruikers de mogelijkheid om te kiezen voor een persoonsgebonden budget. Dit wordt slechts verstrekt als onderdeel van/in combinatie met een persoonsgebonden budget voor ondersteunende en activerende begeleiding. Wanneer men minder dan € 2500 ontvangt dan hoeft men over dit bedrag geen verantwoording af te leggen. Ontvangt men een hoger bedrag dan moet periodiek verantwoording worden afgelegd over het bedrag dat daarboven ligt.

Efficiëntiewinst valt slechts te verwachten wanneer meerdere gebonden budgetten worden samengevoegd en één set regels gaat gelden in plaats van meerdere setten. In dit geval is slechts in het geval van de AWBZ, wanneer men meer dan € 2500 ontvangt sprake van een gebonden budget. Daarbij is de eerste € 2500 bestedingsvrij. Er geldt reeds één set aan regels, namelijk die van de AWBZ behorend bij een budget hoger dan € 2500. Het budget uit de Wsw-vervoersregeling is bestedingsvrij. Er valt in dit geval van bundeling geen efficiëntiewinst te verwachten.

Hoofdstuk 6 : Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Vanuit ontevredenheid over de huidige Wmo-vervoersvoorziening is in dit onderzoek in opdracht van de gemeente Westland getracht een antwoord te vinden op de vraag of door het invoeren van een andere uitvoeringspraktijk, het persoonsgebonden budget, efficiëntiewinst te verwachten is voor zowel de gebruiker als de uitvoeringsorganisatie van de regeling. Daarbij is niet alleen gekeken naar de Wmo-vervoersregeling, maar tevens naar de Wsw-vervoersregeling, zittend ziekenvervoer (vanuit de Zorgverzekeringswet) en de AWBZ-vervoersregeling. De verwachting daarbij was dat invoering van één persoonsgebonden budget voor de verschillende vervoersregelingen zou leiden tot meer efficiëntie.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Kan in de gemeente Westland efficiëntiewinst worden behaald door bundeling van de uitvoering van verschillende vormen van doelgroepenvervoer op gemeentelijk niveau in de vorm van een persoonsgebonden budget?

Deze hoofdvraag is uiteengegafd in twee deelvragen:

- Kan in de gemeente Westland efficiëntiewinst worden behaald door vergoeding van de vervoersregelingen in de vorm van een persoonsgebonden budget?
- Leidt bundeling in één persoonsgebonden budget tot efficiëntiewinst in de gemeente Westland?

§ 6.1 Conclusies

Bij de vraag of invoering van een persoonsgebonden budget kan leiden tot meer efficiëntie is slechts gekeken naar die regelingen die nog niet worden uitgevoerd in de vorm van een persoonsgebonden budget, de Wmo-vervoersregeling, de bijzondere Wsw-vervoersvoorziening en het zittend ziekenvervoer. Bij analyse van de regelingen bleek dat de standaard Wsw-vervoersvoorziening en de AWBZ-vervoersvoorziening reeds worden uitgevoerd als persoonsgebonden budget.

Op grond van de neo-institutionele economie kan geconcludeerd worden dat invoering van het persoonsgebonden budget slechts tot geringe efficiëntievoordelen kan leiden bij de Wmo-vervoersvoorziening wanneer exploitatieoverschotten klein zijn, maar dat deze voordelen niet opwegen tegen de kosten die gemaakt moeten worden voor invoering van een geheel nieuwe uitvoeringspraktijk.

Bij de vraag of bundeling van de persoonsgebonden budgetten zal leiden tot meer efficiëntie is gekeken naar die regelingen waarbij invoering van een persoonsgebonden budget kan leiden tot efficiëntiewinst en naar regelingen die reeds worden uitgevoerd in de vorm van een persoonsgebonden budget. Omdat geconcludeerd is dat invoering van een persoonsgebonden budget voor geen van de regelingen zal leiden tot efficiëntiewinst gaat het bij deze vraag dus slechts om budgetten uit de standaard Wsw-vervoersvoorziening en de AWBZ-vervoersvoorziening.

Geconcludeerd kan worden dat van een gebundeld persoonsgebonden budget geen efficiëntievoordelen te verwachten zijn omdat het gaat om een bestedingsvrij budget en slechts één in sommige gevallen gebonden budget. Er geldt reeds slechts één set aan regels. Bundeling kan dus niet leiden tot schaalvoordelen noch coördinatievoordelen.

§ 6.2 Aanbevelingen

De vraag die de aanleiding voor dit onderzoek vormde, hoe de ontevredenheid van gebruikers van Wmo-vervoer over de Wmo-vervoersvoorziening te verkleinen blijft met de conclusies van dit onderzoek onbeantwoord. De door de gemeente voorgestelde wijzigingen, zullen naar verwachting niet leiden tot efficiëntiewinst, noch voor de gebruiker, noch voor de uitvoeringsinstanties van de regelingen.

Verder onderzoek is noodzakelijk om de oorzaak van de ontevredenheid bij de gebruikers van het Wmo-vervoer te achterhalen. Alleen wanneer deze oorzaak duidelijk is kan gerichte actie worden ondernomen om de ontevredenheid bij de gebruikers te verminderen.

Mijns inziens lijkt ontevredenheid vooral voort te komen uit het feit dat forfaitaire bedragen zijn verlaagd en ontevredenheid over de uitvoering van het regiotaxivervoer, de vervoersmodaliteit waarop het forfaitaire bedrag is gebaseerd. Wat de situatie mogelijk verslechterd heeft is het feit dat de verlaging van de forfaitaire bedragen min of meer gelijktijdig heeft plaatsgevonden met de nieuwe aanbesteding van het regiotaxivervoer. De nieuwe regiotaxivervoerder heeft flink wat opstartproblemen gehad en heeft tot op heden onder de maat gescoord. Wat mijn vermoeden ondersteund is het feit dat ontevredenheidssignalen vooral hoorbaar zijn geworden na de aanpassing van de bedragen, hetgeen min of meer in dezelfde periode heeft plaatsgevonden met de nieuwe aanbesteding van het regiotaxivervoer.

Omdat geen cijfers beschikbaar zijn over het soort vervoer waar men gebruik van maakt voor Wmo-vervoer is het lastig na te gaan in hoeverre de ontevredenheid over de Wmo-vervoersvoorziening te wijten is aan ontevredenheid over regiotaxi. De gemeente heeft ervoor gekozen om forfaitaire bedragen te verlagen omdat in het verleden een groot deel van de opgeboekte verplichting niet gedeclareerd werd en niet uitbetaald hoefde te worden. Nu is het zo dat iemand die een eigen auto heeft net zoveel financiële middelen kan ontvangen als iemand die overwegend gebruik moet maken van regiotaxi. Met een zelfde vervoersbehoefte is men met de auto echter veel goedkoper uit dan met de regiotaxi. Mogelijk hebben vooral gebruikers die geen particulier vervoer tot hun beschikking hebben onder de verlaging van de forfaitaire bedragen geleden. Het lijkt dan ook verstandig om in een vervolgonderzoek naar de

oorzaak van de ontevredenheid aandacht besteden aan de vraag in hoeverre er correlatie bestaat tussen de overwegend gebruikte vervoersmodaliteit en ontevredenheid en tussen de hoogte van het gedeclareerde bedrag en de overwegend gebruikte vervoersmodaliteit.

Wanneer hoge correlaties worden gevonden lijkt dat aanwijzing te geven dat ontevredenheid over de vervoersregeling veroorzaakt wordt door ontevredenheid over het regiotaxivervoer. In dat geval lijken twee mogelijke oplossingsrichtingen uitkomst te kunnen bieden. De eerste oplossingsrichting is het proberen te verkleinen van de ontevredenheid over het collectieve vervoersarrangement waarop de bedragen van de Wmo-vervoersregeling gebaseerd zijn. Hiervoor zou het kwaliteitsniveau van het collectieve vervoersarrangement waarop het forfaitaire bedrag voor Wmo-vervoer gebaseerd is opgekrikt moeten worden en zou het imago van dit vervoer opgepoetst moeten worden.

Een tweede oplossingsrichting zou kunnen zijn het verder differentiëren van de forfaitaire bedragen naar vervoersmodaliteit waar men gebruik van maakt. Om te voldoen aan haar zorgplicht moet de gemeente voor iemand die gebruik maakt van het duurdere (regio)taxivervoer meer financiële middelen ter beschikking stellen dan voor iemand die gebruik maakt van particulier vervoer. Nu is het budget voor gebruikers van particulier vervoer aan de ruimte kant (men kan ongeveer 3350 km afleggen binnen het forfaitaire bedrag € 635), terwijl iemand die gebruik moet maken van (regio)taxi een veel krappere budget ontvangt. Juist door de recente verlaging van de forfaitaire bedragen in combinatie met de verslechterde prestaties van regiotaxi hebben de gebruikers van regiotaxi recentelijk veel in moeten leveren. Door forfaitaire bedragen nader te differentiëren zou men de forfaitaire bedragen die gebruikers van (regio)taxivervoer ontvangen kunnen verhogen ten koste van de forfaitaire bedragen die gebruikers van particulier vervoer ontvangen. Hierdoor krijgen gebruikers van (regio)taxivervoer grotere substitutiemogelijkheden en meer keuzevrijheid hetgeen de tevredenheid ten goede zou kunnen komen. Ook komt deze oplossing de rechtsgelijkheid ten goede.

Literatuuroverzicht

- Anthony, R.N., Young, D.W. (2003), Management control in nonprofit organizations, New York: The McGraw-Hill Companies
- Baiman, S. (1990), Agency research in managerial accounting: a second look, Accounting, Organizations and Society, 15(4), pp. 342-371
- Blommaert, A.M.M., Blommaert, J.M.J. (1997), Bedrijfseconomische analyses, Houten: Educatieve Partners Nederland BV
- Cedris (2006), Integraal verslag Cedris informatiebijeenkomsten Modernisering Wsw
- CIZ (2007), Beleidsregels indicatiestelling AWBZ, Driebergen: CIZ
- Ferubotn, E. Pejovich, S. (1974), The economics of property rights, Cambridge
- Groot, H. de, Goudriaan, R. (1991), De productiviteit van de overheid; over prestaties, personeel en uitgaven in de publieke sector, Schoonhoven: Academic Service
- Hazeu, C. A. (2004), Van neoklassieke theorie naar transactiekostentheorie, Tijdschrift voor het Economisch Onderwijs 104(4), pp. 188-191
- Helden, G.J. van der, Normering prestatie-indicatoren, begin- of eindpunt van doelmatigheid?, in: B&G, september 1997, p. 8
- Hendrikse, G.W.J. (1998), Moderne Organisatietheorieën, Schoonhoven: Academic Service
- Kamerstukken II 2005-2006, 29 847, nr. 36, p. 7
- Kamerstukken II¹ 2005-2006, 29 538, nr. 34
- Kamerstukken II² 2005-2006, 29 538, nr. 33, p. 3
- Kamerstukken II, 2006-2007, 29 515, nr. 175, p. 2
- Lieverdink, H, Boersma, E., Taxivervoer niet gestuurd, in: ESB, 28 juni 2002, pp. 508-509
- MDW-werkgroep (2001), Vouchers en persoonsgebonden budgetten, Den Haag: MDW-werkgroep
- Mierlo, J.G.A. van (2001), Over de verhouding tussen overheid, marktwerking en privatisering. Een economische meta-analyse, Bestuurswetenschappen 55(5), pp. 368-385
- Mierlo, H. van (2003), Investeren in gezondheidskapitaal via preventie loont, Maastricht: Universiteit van Maastricht
- Ministerie VWS (2004), Contourennota: Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning, 23 april 2004, Kenmerk: DVVO-U-2475093 Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Mol, N.P., Verbon, H.A.A. (1997), Neo-institutionele economie en openbaar bestuur; perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten, 's Gravenhage: Vuga
- Ramakers, C., Graauw, K. de (2006), Risico's van afschaffing bestedingsverantwoording PGB, Nijmegen: Radboud Universiteit
- Schram, A.J.H.C., Verbon, H.A.A., Winden, F.A.A.M. van (1997), Economie van de overheid, Schoonhoven: Academic Service
- Strikker, H.C., Schaik, G. van, Schuil, R.P., Wolff, M.A. de (2006), CVZorgcijfers, Diemen: College voor zorgverzekeringen
- Velthoven, B.C.J., Wijck, P.W. (2001), Recht en efficiëntie; Een inleiding in de economische analyse van het recht, Deventer: Kluwer

Vries, P. de (1992), De lastige verhouding tussen departement en agent, Enschede: Febo
Wapstra, B.A., Quist, H.J., Vreugde, C.J.C. (2005), Kerncijfers Wvg 2004, aantallen en
kosten van verstrekte Wvg-voorzieningen (landelijke cijfers), Den Haag; Ministerie van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Wegener, M. de, Hols, M. Postma, A., Schotman, W. (2003), Vijftig vragen over
vraagfinanciering, Den Haag: VNG uitgeverij

Williamson, O.E. (1998), Transactions cost economics: how it works, where it is headed, in:
The Economist 146(1), p. 37

Williamson, O.E. (1999), Public and private bureaucracies: a transaction cost economics
perspective, Journal of Law, Economics and Organization, 15 (1), p. 332

WRR (2000), Het borgen van het publieke belang, Den Haag: Sdu Uitgevers