



ALTERRA

WAGENINGEN UR



Groenvouchers voor NME

Haalbaarheidsstudie naar de opzet, werking en effecten van een systeem van groenvouchers in het basis- en voortgezet onderwijs

Alterra-rapport 2048
ISSN 1566-7197

Jan Vreke en Fransje Langers

Groenvouchers voor NME

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV, in het kader van BO-02-014 Mens en natuur
Projectcode BO-02-014-005

Groenvouchers voor NME

Haalbaarheidsstudie naar de opzet, werking en effecten van een systeem van groenvouchers in het basis- en voortgezet onderwijs

Jan Vreke
Fransje Langers

Alterra-rapport 2048

Alterra Wageningen UR
Wageningen, 2010

Referaat

Vreke, J. en F. Langers, 2010. Groenvouchers voor NME; *Haalbaarheidsstudie naar de opzet, werking en effecten van een systeem van groenvouchers in het basis- en voortgezet onderwijs*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2048. 116 blz.; 8 fig.; 38 tab.; 88 ref.

In de praktijk blijkt dat scholen niet voldoende worden uitgedaagd om natuur- en milieueducatie (NME) in hun lesprogramma op te nemen. Om meer vraagsturing te creëren wordt in de recent uitgebrachte NME-nota ingezet op de introductie van een systeem van groenvouchers. Doel van deze studie is inzicht verkrijgen in de mogelijke opzet, werking en verwachte effecten van een dergelijk systeem in het onderwijs. Daartoe is een literatuurstudie uitgevoerd en zijn vier Nederlandse vouchersystemen systematisch beoordeeld en vergeleken. Hierop gebaseerd zijn twee experimenten voor een groenvouchersysteem beschreven: een lokale voor het basisonderwijs en een landelijke voor het voortgezet onderwijs. Voor de experimenten wordt aanbevolen om te werken met geselecteerde aanbieders en NME-producten. Een goede informatievoorziening is cruciaal voor betrokkenheid van scholen. Commitment van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen is vereist.

Trefwoorden: educatie, jongeren, kinderen, natuur, NME, onderwijs, voucher, vouchersysteem.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.boomblad.nl/rapportenservice.

© 2010 Alterra Wageningen UR, Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland
Telefoon 0317 48 07 00; fax 0317 41 90 00; e-mail info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra Wageningen UR.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2048
Wageningen, juni 2010

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond en aanleiding	13
1.2 Doelstelling en beknopte werkwijze	14
1.3 Afbakening	14
1.4 Leeswijzer	14
2 Theoretisch kader vouchersysteem	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Vraagsturing	18
2.2.1 Het begrip vraagsturing	18
2.2.2 Functioneren van vraagsturing	19
2.2.3 Effecten van vraagsturing	20
2.2.4 Slaagfactoren voor vraagsturing	21
2.3 Financieringsmechanismen	22
2.4 Vergelijken financieringsmechanismen	26
2.5 Vouchers	27
2.5.1 Kenmerken van vouchers	27
2.5.2 Baten van vouchers	27
2.5.3 Risico's van vouchers	28
2.6 Opzet vouchersysteem	29
2.6.1 Beheer vouchersysteem	32
2.6.2 Beïnvloeding markt	33
2.6.3 Zorg voor ondersteuning partijen	33
3 Werkwijze beoordeling vouchersystemen	35
3.1 Werkwijze beoordeling	35
3.2 Beschrijven kenmerken en aspecten vouchersysteem	37
3.2.1 Kenmerken vouchersysteem	37
3.2.2 Aspect haalbaarheid	39
3.2.3 Aspect uitvoerbaarheid	41
3.2.4 Aspect prestaties	43
4 Analyse operationele vouchersystemen	45
4.1 Inleiding	45
4.2 De cultuurkaart	45
4.2.1 Aanleiding	45
4.2.2 Kenmerken cultuurkaart	47
4.2.3 Beoordeling haalbaarheid	50
4.2.4 Beoordeling uitvoerbaarheid	51
4.2.5 Beoordeling prestaties	53
4.3 Innovatievouchers	54

4.3.1	Aanleiding	54
4.3.2	Kenmerken innovatievouchers	55
4.3.3	Beoordeling haalbaarheid	57
4.3.4	Beoordeling uitvoerbaarheid	58
4.3.5	Beoordeling prestaties	59
4.4	Persoonsgebonden budget in de zorg	61
4.4.1	Aanleiding	61
4.4.2	Kenmerken pgb in de zorg	62
4.4.3	Beoordeling haalbaarheid	64
4.4.4	Beoordeling uitvoerbaarheid	66
4.4.5	Beoordeling prestaties	67
4.5	Woonvouchers	69
4.5.1	Aanleiding	69
4.5.2	Kenmerken woonvouchers	70
4.5.3	Beoordeling haalbaarheid	72
4.5.4	Beoordeling uitvoerbaarheid	73
4.5.5	Beoordeling prestaties	74
4.6	Vergelijking vouchersystemen	75
5	Twee varianten groenvouchersysteem	85
5.1	Inleiding	85
5.2	Opzet groenvouchersysteem voor het onderwijs	86
5.2.1	Kenmerken van het groenvouchersysteem	87
5.2.2	Beoordeling uitvoerbaarheid	92
5.3	Opzet lokaal experiment	92
5.3.1	Kenmerken van het lokale groenvouchersysteem	93
5.3.2	Beoordeling haalbaarheid	96
5.3.3	Beoordeling uitvoerbaarheid	97
5.4	Opzet nationaal experiment	98
5.4.1	Kenmerken nationale groenvouchersysteem	98
5.4.2	Beoordeling haalbaarheid	100
5.4.3	Beoordeling uitvoerbaarheid	101
6	Conclusie en afsluitende opmerkingen	103
	Literatuur	109
	Bijlage 1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	115

Samenvatting

Belangrijkste boodschap

De omschakeling van aanbodfinanciering aan NME-organisaties naar groenvouchers, waarbij NME-vragers (schoolbestuur, docenten, leerlingen) via gebruik van hun vouchers bepalen waar de subsidie terecht komt, vraagt om een zorgvuldige invoering. Het verdient aanbeveling om voorafgaand aan de invoering ervaring op te doen via meerjarige experimenten, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs.

Maatschappelijke relevantie

De veronderstelling dat contact met natuur een positieve invloed kan hebben op het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen wint aan populariteit en wordt in toenemende mate bekrachtigd via wetenschappelijk onderzoek. Tegelijkertijd is de afgelopen decennia duidelijk geworden dat door tal van maatschappelijke veranderingen de betrokkenheid van kinderen bij natuur niet langer meer vanzelfsprekend is. Van verschillende kanten wordt gewaarschuwd voor het risico op vervreemding van natuur en natuurlijke processen. Het kabinet is bezorgd om deze ontwikkeling en zoekt naar wegen om kinderen toe te rusten met kennis, inzicht en competenties op het gebied van natuur en milieu. Kinderen lijken uitstekend te bereiken via het onderwijs. Natuur- en milieueducatie (NME) biedt potentie om bij kinderen zorg en respect voor de natuur te ontwikkelen en hun verantwoordelijkheidsgevoel aan te spreken.

De uitvoering van NME gebeurt door honderden professionals en duizenden vrijwilligers, die - vaak vanuit lokale NME-centra - ondermeer actief zijn op scholen. De overheid ondersteunt veel van hun activiteiten via structurele subsidies en tijdelijke project- of programmasubsidies. In de praktijk blijkt dat scholen niet voldoende worden uitgedaagd om NME in hun lesprogramma op te nemen. Tot nu toe zijn de behoeften van de vragers niet altijd leidend geweest bij de totstandkoming van het NME-aanbod. Dit, terwijl uit onderzoek juist naar voren komt dat de meest effectieve educatieprojecten die projecten lijken te zijn waar de deelnemers achter staan en die zij zelf vragen. Om meer vraagsturing te creëren wordt in de recent uitgebrachte NME-nota 'Kiezen, leren en meedoen' ingezet op de introductie van een systeem van groenvouchers. Een groenvoucher is een (doel)subsidie die de vrager in handen krijgt om te besteden aan zelf te kiezen NME-activiteiten. Groenvouchers worden gezien als een mogelijkheid om bij te dragen aan bredere implementatie van NME in het onderwijs. Groenvouchers moeten scholen prikkelen om vaker en duidelijker hun vraag op NME-gebied te articuleren en de NME-sector stimuleren om het aanbod beter en sneller in lijn te brengen met de actuele behoefte in de samenleving. Het concept van groenvouchers is geïnspireerd op het succes van de cultuurkaart (LNV, 2008), een voucher die vrijwel alle 900.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs in aanraking brengt met culturele activiteiten en die in de loop van de afgelopen jaren een impuls heeft gegeven aan het aanbod van in het bijzonder jongerencultuur.

Aanpak (methoden, materialen), resultaten

In Nederland is nog geen substantiële ervaring met een systeem van groenvouchers opgedaan en ook in de internationale context lijkt het een nieuw concept op het gebied van natuur- en milieueducatie. Doel van deze haalbaarheidsstudie is:

Inzicht verkrijgen in de mogelijke opzet, werking en de verwachte effecten van een systeem van groenvouchers in het onderwijs.

De studie bestaat uit drie fasen: (1) een literatuurstudie, (2) een vergelijkende analyse van operationele vouchersystemen en (3) op het voorgaande gebaseerd: de mogelijke opzet van een groenvouchersysteem via twee experimenten, waarbij uitspraken worden gedaan over de werking en over de verwachte effecten.

De literatuurstudie dient om na te gaan of de keuze voor groenvouchers een goede optie lijkt in het kader van NME-beleid. Hiertoe zijn de kenmerken van vraagsturing, de slaagfactoren en risico's inzichtelijk gemaakt.

Vraagsturing is sturing van het aanbod door de vrager, waarbij de vrager ook daadwerkelijk de directe of indirecte zeggenschap heeft over de middelen om het aanbod te sturen. Vaak gebeurt dit via een vorm van overheidsfinanciering, waarbij de overheidsbijdrage bedoeld voor de aanbieder niet rechtstreeks verstrekt wordt aan de aanbieder. De overheid legt dan de koopkracht bij de vrager, die vervolgens bepaalt hoe hij deze inzet. De overheid kan de vrager koopkracht geven door hem een geldbedrag in handen te geven óf door vouchers te verstrekken. Een voucher is een tegoedbon die koopkracht verschaft, zonder directe overdracht van geld. Het geld wordt pas uitgegeven als de voucher door de aanbieder wordt verzilverd. Met budgetverstrekking via een voucher wordt voorkomen dat het budget anders wordt ingezet dan waarvoor het bedoeld is.

Vraagsturing heeft een aantal empirisch aangetoonde effecten. Ze leidt tot een toename van de dynamiek in de sector. Doordat de koopkracht bij de doelgroep wordt neergelegd, worden vragers actiever in het uitspreken van hun wensen en behoeften. Hun marktpositie wordt versterkt. Onder aanbieders neemt de concurrentiekracht toe: diegenen die het beste slagen om aanbod te creëren dat de doelgroep aanspreekt, profiteren immers het meest. Bestaande aanbieders zien zich genoodzaakt om nieuwe of vernieuwde producten te ontwikkelen, en voor nieuwe aanbieders - die mogelijk beter dan bestaande aanbieders kunnen inspelen op wensen en behoeften van vragers - kan het financieringsmechanisme de prikkel zijn om toe te treden tot de markt. Idealiter leidt vraagsturing dus tot een betere afstemming van vraag en aanbod, meer maatwerk en mogelijk ook meer kwaliteit. Vanwege de ruimere keuzemogelijkheden in aanbod en aanbieders wordt de keuzevrijheid van de vrager vergroot, in veel gevallen neemt hun tevredenheid toe.

Aan vraagsturing kleef een aantal risico's. Zo is een voorwaarde dat vragers hun behoefte kunnen articuleren. Echter, als zij niet weten wat zij willen en/of wat zij van aanbieders mogen verwachten, dan blijven de baten van vraagsturing (deels) uit. Een ander risico is dat de onzekerheid over inkomsten bij aanbieders juist tot een terugval in de dynamiek van de markt kan leiden. Gezien de financiële onzekerheid bij bestaande aanbieders door het wegvallen van een zekere afzet en daarmee van verzekerde inkomsten, zouden zij kunnen besluiten om de vereiste investeringen voor aanpassing achterwege te laten of zelfs om te stoppen. Een andere vorm van onzekerheid is de continuïteit van het beleid. Introductie van vouchers vraagt om aanpassingen en daarmee investeringen van aanbieders, waartoe zij alleen bereid zullen zijn als zij verwachten dat de voucherregeling voldoende lang van kracht zal zijn. Door de verantwoordelijkheid voor het budget die bij de vrager wordt neergelegd, is oneigenlijk gebruik of fraude een risico. Uit empirisch onderzoek blijkt echter dat het gevaar hiervan in de praktijk meevalt. Tot slot brengt vraagsturing doorgaans hogere uitvoeringskosten met zich mee dan aanbodfinanciering. Dit laatste hangt ondermeer samen met de fundamentele rol die de uitvoeringsorganisatie inneemt en die nodig is om een systeem van vraagsturing ook daadwerkelijk te laten functioneren. De uitvoerder verschaft niet alleen koopkracht aan de vrager, maar kan bovendien via gerichte activiteiten invloed uitoefenen om de markt van vraag en aanbod in de gewenste richting te sturen. Belangrijke taken van de uitvoerder zijn de benadering en acceptatie van vragers en aanbieders, het maken en vastleggen van afspraken met vragers en aanbieders, het verstrekken van vouchers en het verzorgen van betalingen bij verzilvering, de kwaliteitsbewaking en het toezicht op naleving van afspraken, de preventie van misbruik en het afhandelen van klachten.

Uit eerder onderzoek blijkt dat de wijze waarop de fasen van invoering en uitvoering worden vormgegeven, cruciaal is voor het succes van vraagsturing. Slaagfactoren in de fase van de invoering zijn een draagvlak bij

betrokken partijen en een goede inbedding van het systeem, ondermeer door het helder formuleren van de werkwijze en procedures. Met betrekking tot de fase van uitvoering komen drie slaagfactoren naar voren: een goede infrastructuur van de uitvoeringsorganisatie, goede marktordening (eenvoudige toegankelijkheid van vragers en aanbieders, voldoende keuzemogelijkheden) en een goede begeleiding van vragers en aanbieders.

Twee belangrijke doelstellingen van het NME-beleid zijn een groot bereik van NME bij kinderen en jongeren, en effectieve NME. Met effectieve NME wordt aangegeven dat de betreffende NME kwalitatief goed is, geschikt is voor het doel waarvoor het wordt gegeven en voor de groep die het krijgt, dat het onder de juiste omstandigheden wordt gegeven en dat sprake is van goede (professionele) begeleiding. Uitgangspunten bij dit beleid zijn vraagsturing en beheersbaarheid van de uitgaven. Een vergelijkende analyse van financieringsmechanismen die de overheid tot haar beschikking heeft laat zien dat vraagfinanciering via vouchers hiertoe een adequaat mechanisme is, mits de overheid (via de uitvoerder) zorgt voor een voldoende gevarieerd aanbod van kwalitatief goede producten, waartegen vouchers kunnen worden ingewisseld.

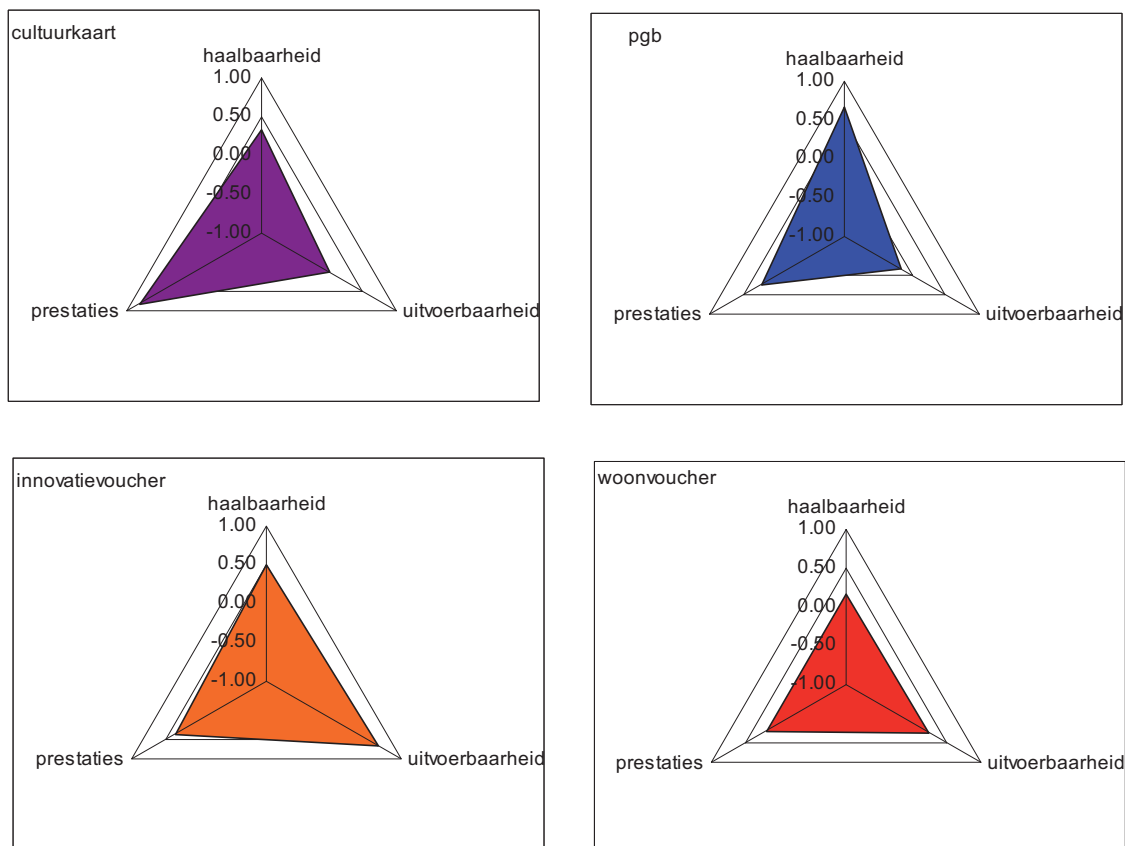
De tweede onderzoeksfase betreft een analyse van bestaande vouchersystemen. Deze analyse heeft tot doel meer zicht te geven op de opzet van en ervaringen met deze systemen en in het verlengde daarvan de identificatie van succes- en faalfactoren waarvan geleerd kan worden voor de ontwikkeling en implementatie van een systeem van groenvouchers. Vier Nederlandse vouchersystemen zijn in de analyse betrokken: het systeem van de cultuurkaart, de innovatievoucher, het persoonsgebonden budget (pgb) in de zorg en de woonvoucher. De systemen hebben als overeenkomst dat ze geïnitieerd zijn door de rijksoverheid en dat ze bedoeld zijn om vraag en aanbod in de (semi-)publieke dienstverlening beter op elkaar af te stemmen, dan wel een impuls te geven. Drie van de vier systemen zijn ingevoerd; alleen het woonvouchersysteem is (nog) niet operationeel.

Voor de systematische analyse van de systemen is een beoordelingskader ontwikkeld met als centrale thema's die aspecten die corresponderen met de verschillende fasen in het beleidsproces: haalbaarheid, uitvoerbaarheid en prestaties. Het kader beoogt informatie te leveren die voor de besluitvorming in de betreffende fasen van belang is. Het kader is hiërarchisch van opzet: aan de top staat het totaaloordeel over het vouchersysteem, dat is gebaseerd op de beoordeling van de drie aspecten. Elk aspect bestaat uit een aantal criteria, die op hun beurt bestaan uit één of meer karakteristieken. De waarnemingen die de basis vormen voor het oordeel over de systemen, vinden plaats op het niveau van de karakteristieken. Voorafgaand aan de beoordeling op de drie aspecten zijn per systeem de kenmerken (ondermeer doelen en randvoorwaarden) beschreven.

De vergelijking van de kenmerken van de systemen geeft aan dat er een duidelijke tweedeling tussen de vier systemen bestaat, waarbij het onderscheid naar de aard van de voorziening (primaire levensbehoeften versus verrijkende voorzieningen) van belang blijkt. De vraag is nu voor welke andere kenmerken de tweedeling logisch voortkomt uit de aard van de voorziening en voor welke kenmerken dit niet het geval is. De doelen lijken impliciet gekoppeld aan het type voorziening. Bij primaire levensbehoeften wordt vooral gestreefd naar meer zeggenschap om tot een bevredigender en doelmatiger gebruik van de voorziening te komen. Bij verrijkende voorzieningen ligt het accent op het in contact komen met iets nieuws, wat bij moet dragen aan een positieve verandering in de houding ten opzichte van het nieuwe. Bij andere kenmerken (al dan niet werken met een selectie vragers, aanbieders en/of van producten, de wijze waarop de omvang van de voucher wordt bepaald en de wijze van uitbetaling) is de gemaakte keuze minder expliciet gekoppeld aan het type voorziening, al zal dit vaak wel voor enige sturing hebben gezorgd.

De beoordeling van de geanalyseerde vouchersystemen is samengevat in zogenaamde radardiagrammen (figuur 1). De gekleurde driehoek geeft de totaalscore weer. De snijpunten met de assen geven de beoordeling van het betreffende aspect (aspectscore). Bij de beoordeling van de haalbaarheid en uitvoerbaarheid blijkt dat

het oordeel wordt beïnvloed door gemaakte keuzes, zoals over in formatievoorziening, en door de uitgangssituatie, waarbij het bijvoorbeeld van belang lijkt te zijn of er experimenten zijn geweest.



Figuur 1

Totaaloordeel geanalyseerde vouchersystemen..

Uit de vergelijking van de vier systemen is een aantal uitgangspunten voor een systeem van groenvouchers afgeleid. Een aanbeveling is om te werken met geselecteerde aanbieders en producten, in combinatie met betaling achteraf aan aanbieders. Bij verrijkende voorzieningen, wat ook kenmerkend is voor groenvouchers, wordt aangeraden om niet met een selectie van vragers te werken. Van belang is dat vragers zichzelf aanmelden of zelf de voucher activeren. Dit vergroot namelijk hun betrokkenheid, en daarmee de kans op daadwerkelijk gebruik van de voucher. Daarmee samenhangend is het noodzakelijk dat ze bekend zijn met het vouchersysteem en weten wat ze ervan kunnen verwachten. Een goede informatievoorziening over het vouchersysteem is dus cruciaal. Omdat de financiering van NME door vier overheidslagen gebeurt, is commitment van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen vereist. Bovendien moet één van de vier overheden het voortouw nemen.

Het risico bestaat dat niet alle vragers gelijke kansen hebben op de markt. Vooral reiskosten kunnen een issue zijn voor leerlingen, zo blijkt uit de analyse van de cultuurkaart. Voor groenvouchers is de verwachting dat op grond van individuele kenmerken, zoals geografische factoren, vragers (scholen, leerlingen) ongelijke mogelijkheden hebben om specifieke NME te gebruiken. Deze ongelijkheid kan worden weggenomen door de omvang van de voucher te koppelen aan de individuele situatie. Zo'n variabele omvang is ingewikkelder in de uitvoering, maar bij het pgb en de woonvoucher blijkt dit goed mogelijk, terwijl bovendien de variabele voucher

als fair wordt beoordeeld. Een andere risicofactor is de onzekerheid over de consequenties die de groenvouchers voor NME-aanbieders zullen hebben. In de huidige situatie leunt het NME-aanbod op overheidsfinanciering. Aanbieders die een aanbod weten te creëren dat de scholen aanspreekt, zullen profiteren van de overgang naar vraagsturing, tegelijkertijd zullen de inkomsten teruglopen bij aanbieders die meer moeite hebben om hun producten in lijn te brengen met de vraag van de scholen. Voor draagvlak bij NME-aanbieders lijkt daarom een overgangsregeling, waarmee een zekere basis aan financiering gegarandeerd blijft, cruciaal. Ook het voortbestaan van het voucherbeleid is een risicofactor. Aanbieders zullen alleen bereid zijn te investeren in maatwerk als er voldoende zekerheid is over het voortbestaan van de regeling, en ook scholen zullen alleen dan structurele wijzigingen willen doorvoeren. In dat licht bezien ligt het voor de hand om vouchers voor een langere periode toe te kennen. Ten aanzien van de logistieke organisatie blijkt het van belang dat selectiecriteria, werkwijzen en procedures helder zijn en weinig rompslomp voor zowel de vrager als aanbieder met zich meebrengen. Tot slot maakt de analyse duidelijk dat het verstandig is om voorafgaand aan grootschalige invoering enige experimenten te houden. Door experimenten ontstaat ondermeer inzicht in mogelijkheden, een basis voor de infrastructuur en bekendheid bij vragers en aanbieders met het vouchersysteem, wat het draagvlak vergroot.

Conclusies

Het voornemen van het ministerie van LNV is om lokale en landelijke experimenten in het primair en voortgezet onderwijs op te zetten. Het doel hiervan is meerledig:

- nagaan of participerende scholen meer verantwoordelijkheid nemen voor NME;
- nagaan of bij participerende aanbieders meer gevoel ontstaat voor kwaliteit van producten en voor communicatie met scholen;
- nagaan of de kosten en opbrengsten van het groenvouchersysteem in verhouding zijn.

Voor het lokale experiment denkt LNV aan groenvouchers in regio's met een omvangrijk NME-aanbod of zonder lokaal NME-aanbod, de zogenaamde witte vlekken. De eerste optie is uitgewerkt. Dit lokale experiment moet worden uitgevoerd in een gemeente met een goed functionerend NME-centrum en idealiter ook andere lokale aanbieders.

Voor het landelijke experiment denkt LNV aan vouchers die kunnen worden ingezet als bijdrage in de kosten van specifieke NME, bijvoorbeeld een meerdaagse activiteit waarbij het accent ligt op actieve natuurbeleving of boerderijeducatie. Voor de meerdaagse activiteit is het groenvouchersysteem uitgewerkt.

De uitgangspunten voor de opzet van de twee experimenten zijn deels gelijk. Zo wordt geadviseerd om beide experimenten voor een periode van meerdere jaren op te zetten. Zowel scholen als aanbieders die aan de experimenten willen deelnemen moeten bereid zijn om hun ervaringen te delen met het oog op de evaluatie van het experiment. Verder moeten scholen een contactpersoon aanstellen. Aanbieders moeten een adequaat overzicht van het eigen aanbod leveren. Idealiter moeten de gebruiksmogelijkheden van de voucher beperkt worden tot een selectie van producten, op basis van criteria omtrent inhoud en kwaliteit. Bij effectieve NME betreft de kwaliteit zowel het product zelf als de omstandigheden waaronder het wordt gebruikt. Door selectie op basis van inhoud en kwaliteit houdt de uitvoerder zicht op de marktdynamiek, bovendien reduceert het de kans op misbruik. De omvang van de voucher moet zodanig zijn dat er een prikkel vanuit gaat om de voucher te gebruiken, waarbij de school tegelijkertijd gestimuleerd wordt om een deel van de lumpsum ook voor NME aan te wenden. Een variabele voucherwaarde wordt aanbevolen voor activiteiten waarbij reiskosten een drempel voor het gebruik kunnen vormen. De daartoe te hanteren rekenregels moeten eenvoudig zijn en als eerlijk worden beoordeeld. De uitvoerder heeft een belangrijke taak in de begeleiding van vragers en aanbieders. Door dit gedurende het experiment als uitvoerder in eigen hand te houden, krijgt hij zicht op vragen die leven, problemen die zich voordoen en afwegingen die worden gemaakt.

Wat betreft haalbaarheid lijkt een betere verankering van NME in het onderwijscurriculum de kans op effectieve NME aanzienlijk te vergroten en tevens een positieve invloed te hebben op het gebruik van de groenvoucher. Dit vereist echter een aanzienlijke inspanning. In relatie tot uitvoerbaarheid moet rekening worden gehouden met de relatief grote inspanningen die nodig zijn om bekendheid te geven aan het systeem bij betrokkenen. Gebaseerd op de situatie voor de cultuurkaart, lijkt voor de exploitatie van het groenvouchersysteem een aandeel van 15% van het totale budget redelijk.

Het budget van het lokale experiment voor de basisscholen moet verdeeld worden over de groenvouchers voor scholen en een vaste vergoeding voor de aanbieder. De vergoeding vooraf aan de aanbieder dient als compensatie voor de investering in het ontwikkelen van specifiek aanbod en moet worden verdisconteerd in de prijs van met groenvouchers gekochte NME. De groenvoucher komt in de plaats van (een deel van) de aanbodfinanciering en indien mogelijk van het niet-geormerkte deel van de lumpsum op de scholen. NME-producten worden hierdoor duurder (voor de school), wat via de koopkracht van de groenvoucher wordt gecompenseerd. De beïnvloeding van de markt lijkt voor het lokale experiment doenlijk, aangezien het een lokale markt betreft met een beperkt aantal vragers en aanbieders. In het experiment moet de uitvoerder in eerste instantie passief blijven en de scholen zelf met aanbieders laten onderhandelen. Pas als dit geen bevredigende afstemming oplevert kan hij proberen te sturen, door bijvoorbeeld overleg te organiseren of nieuwe aanbieders te benaderen.

Voor het landelijke experiment zullen vouchers worden verstrekt van € 500 aan een beperkt aantal scholen in het voortgezet onderwijs. Het bedrag dient als aanvulling op het budget dat op de school beschikbaar is voor NME. Budgetneutraliteit lijkt voor dit experiment moeilijker te realiseren. Het experiment betreft immers een steekproef van scholen; omdat de vouchers worden gebruikt op een markt waarop ook de overige scholen opereren, is de omslag van aanbod- naar vraagfinanciering hier niet aan de orde. De (aanbod)financiering van de aanbieder en de prijzen van de betreffende producten blijven ongewijzigd. De groenvoucher betekent extra budget voor de school in de vorm van een korting van € 500 op specifieke NME (een meerdaagse actieve natuurbeleving). Binnen het experiment is het aannemelijk dat de prikkel voor aanbieders grotendeels uit zal blijven. Het experiment biedt wel ruimte om antwoord te geven op de drie hiervoor geformuleerde hoofdvragen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De veronderstelling dat contact met natuur een positieve invloed kan hebben op het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen wint aan populariteit en wordt in toenemende mate bekrachtigd via wetenschappelijk onderzoek. Tegelijkertijd is de afgelopen decennia duidelijk geworden dat door tal van maatschappelijke veranderingen (denk aan verstedelijking, veiligheidsdenken, veranderingen in vrijetijdspatronen) de betrokkenheid van kinderen bij natuur niet langer meer vanzelfsprekend is. Van verschillende kanten wordt gewaarschuwd voor het risico op vervreemding van natuur en natuurlijke processen. Het kabinet is bezorgd om deze ontwikkeling en zoekt naar wegen om kinderen toe te rusten met kennis, inzicht en competenties op het gebied van natuur en milieu. Kinderen lijken uitstekend te bereiken via het onderwijs. Natuur- en milieueducatie (NME) biedt potentie om bij kinderen zorg en respect voor de natuur te ontwikkelen en hun verantwoordelijkheidsgevoel aan te spreken.

In de praktijk blijkt echter dat scholen niet voldoende worden uitgedaagd om NME in hun lesprogramma op te nemen. Tot nu toe zijn de behoeften van de vragers niet altijd leidend geweest bij de totstandkoming van het NME-aanbod. Dit terwijl uit onderzoek naar voren komt dat de meest effectieve educatieprojecten die projecten lijken te zijn waar de deelnemers achter staan en die zij zelf vragen. In de Nota NME (LNV, VROM en OCW, 2008) en het bijbehorende uitvoeringskader (LNV, 2008) is aangegeven dat de overheid de huidige situatie ten aanzien van NME in Nederland wil verbeteren via NME-beleid waarbij vragende partijen meer aan zet komen. Het uiteindelijke doel (de outcomedoelstelling) van het NME-beleid is dat zoveel mogelijk kinderen en jongeren effectieve NME krijgen. Met effectieve NME wordt aangegeven dat de betreffende NME kwalitatief goed is, geschikt is voor het doel waarvoor het wordt gegeven en voor de groep die het krijgt, dat het onder de juiste omstandigheden wordt gegeven, waarbij goede (professionele) begeleiding cruciaal is (Sollart et al., 2009).

De outcomedoelstelling heeft dus een kwantitatieve en een kwalitatieve component. De kwantitatieve component betreft het aantal kinderen en jongeren dat NME krijgt, de kwalitatieve component betreft de feitelijke educatie ofwel het krijgen van NME en dan vooral het daarmee beoogde effect. Het expliciete onderscheid tussen deze componenten is relevant vanwege de misvatting dat 'het wel goed komt als zoveel mogelijk mensen NME krijgen'. Dit is in de praktijk nadrukkelijk niet zo. Voor het realiseren van het met NME beoogde resultaat is het van belang dat de betreffende NME geschikt is voor zowel de groep die NME krijgt, als voor het nagestreefde doel, terwijl bovendien NME moet worden gekregen onder daarvoor geschikte omstandigheden (Sollart et al., 2009). Het ministerie van LNV heeft met het oog op de outcomedoelstelling Alterra gevraagd de haalbaarheid van een systeem van groenvouchers in het onderwijs te onderzoeken.

1.2 Doelstelling en beknopte werkwijze

In Nederland is nog geen substantiële¹ ervaring met een systeem van groenvouchers opgedaan en ook in de internationale context lijkt het een nieuw concept op het gebied van natuur- en milieueducatie. Doel van deze haalbaarheidsstudie is:

Inzicht verkrijgen in de mogelijke opzet, werking en de verwachte effecten van een systeem van groenvouchers in het onderwijs.

De studie bestaat uit drie fasen: (1) een literatuurstudie, (2) een vergelijkende analyse van operationele vouchersystemen en (3) op het voorgaande gebaseerd: de mogelijke opzet van een groenvouchersysteem via twee experimenten, waarbij uitspraken worden gedaan over de werking en over de verwachte effecten.

De literatuurstudie dient om na te gaan of de keuze voor groenvouchers een goede optie lijkt in het kader van NME-beleid. Hiertoe worden de kenmerken van vraagsturing, slaagfactoren en risico's inzichtelijk gemaakt. De tweede onderzoeksfase betreft een analyse van bestaande vouchersystemen. Deze analyse heeft tot doel meer zicht te geven op de opzet van en ervaringen met deze systemen en in het verlengde daarvan de identificatie van succes- en faalfactoren waarvan geleerd kan worden bij de ontwikkeling en implementatie van een systeem van groenvouchers. Vier Nederlandse vouchersystemen worden in de analyse betrokken: het systeem van de cultuurkaart, de innovatievoucher, het persoonsgebonden budget (pgb) in de zorg en de woonvoucher. De systemen hebben als overeenkomst dat ze geïnitieerd zijn door de rijksoverheid en dat ze bedoeld zijn om vraag en aanbod in de (semi-)publieke dienstverlening beter op elkaar af te stemmen, dan wel een impuls te geven. Uit de vergelijking van de vier systemen (derde fase) wordt - waar mogelijk - een aantal uitgangspunten voor een systeem van groenvouchers afgeleid.

1.3 Afbakening

Uitgangspunten van het NME-beleid, van belang voor deze studie, zijn:

- een beperkt budget voor NME. Om binnen dit budget te kunnen blijven is beheersbaarheid van de aan de groenvouchers verbonden uitgaven belangrijk;
- een vraagsturing ofwel financiering van vragende partijen;
- zoveel mogelijk kinderen en jongeren effectieve NME krijgen. Dit impliceert dat
 - het mogelijk moet zijn de financiering te richten op gebruikers en niet op kopers, immers een lespakket wordt gekocht door de school maar het gebruik daarvan betreft, evenals de outcomedoelstelling, de leerlingen die NME krijgen;
 - de beheersing/bewaking van de inhoud en kwaliteit van NME belangrijke bepalende factoren zijn.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt aan de hand van een literatuurstudie nagegaan wat vraagsturing precies inhoudt en of de keuze voor groenvouchers een goede optie lijkt in het kader van het NME-beleid. In hoofdstuk 3 en 4 komt de analyse van bestaande vouchersystemen aan de orde. Hoofdstuk 3 bespreekt het beoordelingskader dat voor

¹ De gemeente Gilze-Rijen heeft in 2007 een eenvoudig systeem opgezet, waarbij scholen het treinkaartje vergoed krijgen, wanneer zij het door de gemeente gesubsidieerde natuurmuseum bezoeken.

de systematische analyse van vouchersystemen is ontwikkeld. De daadwerkelijke beoordeling van de vier vouchersystemen vindt plaats in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 4 sluit af met een vergelijking van de vier systemen, waarvan een aantal uitgangspunten voor een systeem van groenvouchers is afgeleid (paragraaf 4.6). Om inzicht te krijgen in de werking en de effecten van een groenvouchersysteem, worden twee experimenten uitgevoerd: een lokaal experiment met basisscholen en een nationaal experiment met scholen voor voortgezet onderwijs. Voor deze experimenten wordt in hoofdstuk 5 de opzet beschreven. Tot slot geeft hoofdstuk 6 de conclusies weer, inclusief enkele afsluitende opmerkingen.

2 Theoretisch kader vouchersysteem

2.1 Inleiding

Het beleidskader voor NME is verwoord in de Nota NME (LNV, VROM en OCW, 2008) en het Uitvoeringskader NME 2008-2011 (LNV, 2008). Voor het onderhavige onderzoek relevante onderdelen van dit beleidskader zijn de speerpunten van het NME-beleid en de met NME nagestreefde doelen. De geformuleerde speerpunten zijn:

1. een gezamenlijke agenda als houvast voor de inhoud;
2. de bestuurlijke samenwerking richten op gezamenlijke regie en een effectievere aanpak;
3. de prioriteit leggen bij jeugd en jongeren ofwel aansluiten bij de 'generatie Nu';
4. het centraal stellen van beleving, praktijkervaring en handelingsperspectief (al doende leren);
5. een meer vraaggerichte werkwijze.

De eerste twee speerpunten betreffen de inbedding van NME in het onderwijs en de organisatie van het NME-aanbod. Zij zijn primair gericht op bestuurders en NME-aanbieders. De andere drie speerpunten zijn gericht op gebruikers en gebruik van NME. De met NME nagestreefde doelstelling is zo veel mogelijk kinderen en jongeren (weer) in contact te brengen met natuur, en wel zodanig dat dit:

- zorgt voor kennis en inzicht in natuur en milieu;
- doorwerkt in houding en gedrag;
- bijdraagt aan ontplooiing, welbevinden en gezondheid van mensen;
- een basis legt voor een natuur- en milieubewuste levensstijl;
- bijdraagt aan draagvlak voor natuur.

Als NME die aan deze vijf voorwaarden voldoet, wordt aangeduid met effectieve NME, dan kan de NME-doelstelling worden geformuleerd als: het voor zoveel mogelijk kinderen en jongeren realiseren van effectieve NME. Deze doelstelling heeft een kwantitatieve en een kwalitatieve component. De kwantitatieve component betreft het aantal kinderen en jongeren dat NME krijgt. De kwalitatieve component omvat de verandering in houding en gedrag door het krijgen van NME en daaraan gerelateerd de eis dat NME adequaat is en onder goede omstandigheden wordt gegeven.

Het expliciete onderscheid tussen de kwalitatieve en de kwantitatieve component is relevant vanwege de misvatting dat 'het wel goed komt als zoveel mogelijk mensen NME krijgen'. Dit is nadrukkelijk niet zo. Voor het realiseren van het met NME beoogde resultaat is het van belang dat de NME geschikt is voor zowel de groep die de NME krijgt, als voor het met de NME nagestreefde doel, terwijl de NME bovendien moet worden gegeven onder daarvoor geschikte omstandigheden. Om de NME-doelstelling te kunnen realiseren, moeten beide componenten dus in balans zijn (Sollart et al., 2009).

Het kwantitatieve doel om de omvang van het gebruik zo groot mogelijk te maken, werkt dus alleen als 'middel' wanneer het gebruik, qua product en omstandigheden, kwalitatief goed is. Er wordt in dit verband wel gesproken over output- en outcomedoelstellingen. Outputdoelstellingen zijn de 'middelen' in de vorm van (op korte termijn) te realiseren concrete resultaten die beogen bij te dragen aan het realiseren van een (op langere termijn) gewenst maatschappelijk effect, de outcomedoelstelling (BZK, 2004).

De genoemde speerpunten zijn richtinggevend voor de outputdoelstellingen voor de kwantitatieve en de kwalitatieve component van de outcomedoelstelling, wat via een aantal steekwoorden is samengevat (tabel 2.1).

Tabel 2.1

Steekwoorden voor de outputdoelstellingen (bron: Sollart et al., 2009).

kwantitatieve component	
vraagsturing	vragers zoals scholen moeten in staat zijn de door hen gewenste NME te kopen en te geven. Dit leidt naar verwachting tot de meest effectieve vorm van NME, doordat het aanbod zich zal voegen naar de vraag, terwijl bovendien met NME waar deelnemers achterstaan en die zij zelf vragen, waarschijnlijk meer mensen worden bereikt
continuïteit	continuïteit in het geven van NME is gewenst, wat tevens continuïteit vereist in het aanbod en de kwaliteit daarvan, inclusief ondersteuning bij NME-activiteiten
landsdekkend	ieder kind moet ten minste één natuurbeleving per jaar hebben. Dat dit niet het geval is, komt mede door grote verschillen tussen basisscholen in het geven van NME waaraan ondermeer regionale verschillen in mogelijkheden voor buitenactiviteiten en voor ondersteuning bij NME ten grondslag liggen
kwalitatieve component	
kwaliteitscriteria	NME moet voldoen aan kwaliteitscriteria ten aanzien van gevolgde methode (inhoud, structuur activiteiten, frequentie, groepsgrootte en dergelijke) en handelingsperspectief. Het handelingsperspectief is het besef van een individu van de eigen mogelijkheden om te handelen en van de consequenties daarvan
maatwerk	gegeven NME moet geschikt zijn voor zowel de deelnemers die de NME krijgen, als het realiseren van het met de NME beoogde doel
professionaliteit	de vaardigheden van verzorgers en begeleiders van NME-activiteiten moeten overeenkomen met de vereiste vaardigheden bij de betreffende NME
gebruikssituatie	waarmee wordt bedoeld op de condities die voor bepaalde NME zijn vereist. De condities moeten duidelijk zijn omschreven en (kunnen) worden nageleefd

In dit onderzoek is aan de orde of vraagsturing via groenvouchers een kansrijke optie is om bij te dragen aan de realisatie van de doelen van het NME-beleid. Op basis van de steekwoorden zijn dit (1) toename gebruik NME, (2) continuïteit in aanbod en gebruik, (3) NME landsdekkend, (4) maatwerk, diversiteit in aanbod, (5) adequate omstandigheden bij het gebruik van NME (inclusief professionaliteit) en (6) 'effectieve NME' (outcomedoelstelling).

De gewenste vraaggerichte werkwijze (vraagsturing) is omschreven als de keuze vooral opdrachtgevende partijen financieel te ondersteunen en niet de aanbieders van NME (LNV, 2008). Dit wijkt af van het tot nu toe gevoerde beleid, dat vooral op financiële ondersteuning van NME-aanbieders was gericht. Omdat het uitgangspunt hierbij is dat de invoering hiervan budgetneutraal moet zijn, is er sprake van een omslag van aanbodgerichte naar vraaggerichte financiering.

In paragraaf 2.2 is uitgewerkt wat wordt verstaan onder vraagsturing. Daarbij is ook ingegaan op effecten van vraagsturing en de voorwaarden waaronder vraagsturing kan functioneren. Paragraaf 2.3 beschrijft de verschillen tussen aanbodgerichte en vraaggerichte financiering. Vervolgens is nagegaan of introductie van vouchers een geschikt financieringsmechanisme is voor vraagsturing. In paragraaf 2.4 is het concept financiering via vouchers nader uitgewerkt en in paragraaf 2.5 is de mogelijke opzet van een vouchersysteem beschreven.

2.2 Vraagsturing

2.2.1 Het begrip vraagsturing

Vraagsturing is een ruim begrip, dat alle vormen van marktordening omvat waarbij de vrager (afnemer) de mogelijkheid heeft om direct of indirect invloed uit te oefenen op het aanbod. In de publieke dienstverlening betekent dit dat de vrager het aanbod moet kunnen sturen door als individuele burger of consument de

aanbieder te selecteren. Voor de aanbieders moet dit een prikkel zijn om rekening te houden met de wensen en behoeften van vragers en daar op in te spelen. Hierdoor vindt sturing door de vraag plaats. Dit staat tegenover aanbodsturing, waarbij de aanbodzijde van de markt (producenten) bepaalt welke producten worden geproduceerd (Baljé et al., 2003).

In zijn publicatie 'De rollen verdeeld' (RVZ, 2000) onderscheidt de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) drie vormen van sturing waarmee 'aanbodsturing' kan worden doorbroken:

- sturing *van* de vraag. Hierbij worden prikkels/mechanismen voor de aanbieders ingebouwd om rekening te houden met de vraag, maar blijft de aanbieder bepalend voor het feitelijke aanbod. Een voorbeeld is dat de overheid leveranciers verplicht een bepaalde intakeprocedure uit te voeren, om zo te garanderen dat de cliënt wordt gehoord.
- sturing *op* de vraag. Hier staat een intermediair centraal die tegelijkertijd leverancier is (aan de consument/vrager) en vrager (van de producent). De intermediair gebruikt zijn positie om namens een groep vragers te onderhandelen en zo de positie van de vragers te versterken. Een voorbeeld is een ziektekostenverzekering (verzekeringsmaatschappij) die namens de patiënten zorg inkoopt.
- sturing *door* de vraag. Hierbij stuurt de consument/vrager zelf het aanbod, bijvoorbeeld doordat hij met een eigen budget zelf keuzes maakt tussen bepaalde producten. Met andere woorden: hij bepaalt zelf welke voorzieningen hij wil gebruiken en hoe en wanneer hij dat doet.

Bij deze drie vormen zijn weliswaar op de vraag gebaseerde prikkels voor de aanbieder ingebouwd, maar alleen bij de laatstgenoemde vorm, sturing door de vraag, is de vrager daadwerkelijk sturend. Vraagsturing betreft daarom alleen deze vorm van sturing. Een vaak gehanteerde definitie van vraagsturing is (Baljé et al., 2003):

Vraagsturing is sturing van het aanbod van (semi-)publieke diensten door de vrager, waarbij de vrager ook daadwerkelijk de directe of indirecte zeggenschap heeft over de middelen om het aanbod te sturen. Onder (semi-)publieke diensten wordt verstaan het aanbod van diensten die een publiek belang borgen, ongeacht de publieke of private status van de aanbieder.

Vraagsturing onderscheidt zich van 'vraaggerichtheid' dat wordt gereserveerd voor 'sturing van' en 'sturing op' de vraag (Bosselaar, 2005). Bij vraaggericht handelen wordt vanuit de gerichtheid van vrager en professional tegemoetgekomen aan de wensen en verwachtingen van de vrager, in combinatie met het tegemoetkomen aan de professionele standaarden. Hierbij ligt het accent op de keuzemogelijkheden van de cliënt, maar houdt de aanbodzijde, in casu aanbieders en beleidsmakers, uiteindelijk de zeggenschap in handen. Bij vraagsturing ligt dit in handen van de afnemers van de producten (vragers).

2.2.2 Functioneren van vraagsturing

Als is bepaald op welke wijze aan de vraagsturing invulling zal worden gegeven, moet er een uitvoeringsorganisatie zijn, die een en ander in goede banen leidt zodat het systeem van vraagsturing ook daadwerkelijk kan functioneren. Of de taken van de uitvoeringsorganisatie door een bestaande organisatie, eventueel na enkele aanpassingen, kunnen worden vervuld of dat er een nieuwe organisatie moet worden ingericht, wordt mede door de uitgangssituatie bepaald. De taken van de uitvoeringsorganisatie betreffen primair de bekendmaking van het (gekozen) systeem van vraagsturing bij alle vragers en aanbieders en het beheer (logistiek) van het systeem. Dit laatste betreft het maken van afspraken met aanbieders over ondermeer de voorwaarden voor het leveren van producten, de kwaliteit van de producten en de wijze van betalen. Ook met de vragers moeten afspraken worden gemaakt en zij moet ervoor zorgen dat de vragers de middelen krijgen, in wat voor vorm dan ook, om de producten te kunnen kopen. En tot slot moet erop worden toegezien dat gemaakte afspraken worden nageleefd en dat klachten worden afgehandeld.

Bij vraagsturing is verondersteld dat er bij de betreffende voorziening sprake is van marktwerking waardoor gebruikers van de voorziening (vragers) invloed kunnen uitoefenen op het aanbod. Dit impliceert dat er een markt bestaat of wordt gecreëerd. In de meest algemene betekenis is de markt het geheel van de omstandigheden waaronder een product wordt verhandeld en de prijs van het product ontstaat. In de praktijk kan de markt verschillende gedaantes (marktstructuren) aannemen, met als belangrijke kenmerken (Landell-Mills en Porras, 2002; Katila en Puustjärvi, 2003):

- het (type) product of producten op de markt;
- de marktpartijen. Op de markt participeren aanbieders, vragers en tussenhandelaars, die transacties faciliteren. Een marktpartij kan een individu zijn of een publieke of private organisatie;
- de mate van mededinging op de markt ofwel de mate waarin de prijs door individuele marktpartijen kan worden beïnvloed;
- de mate van volgroeiheid van de markt (infrastructuur). Dit betreft ondermeer de periode dat de markt al bestaat, de bekendheid van het product en zijn prijs (beschikbaarheid van informatie), de marktparticipatie en het betalingsmechanisme;
- de geografische reikwijdte. De geografische reikwijdte van de handel kan variëren van lokaal en regionaal tot nationaal. De reikwijdte heeft zowel betrekking op het afzetgebied als op de beïnvloeding van de variatie in het aanbod en de prijsvorming;
- de positie in de institutionele context. Een markt ontwikkelt zich binnen de bestaande institutionele context, waarbij wordt voortgebouwd op wat er is en op verwachte veranderingen. De (on)zekerheid over de continuïteit van vigerend beleid en vigerende regelingen kan daarbij van (grote) invloed zijn op de structuur en het functioneren van een markt.

De situatie ten aanzien van deze kenmerken heeft grote invloed op het functioneren van de markt en daarmee tevens van vraagsturing. In de ideale situatie is er sprake van een vrije markt met volledige mededinging, waarbij de (evenwichts)prijs tot stand komt op het niveau waarop vraag en aanbod in evenwicht zijn. Op zo'n markt is sprake van onmiddellijke levering zonder transactiekosten, wat ondermeer impliceert dat er geen tussenhandelaren zijn, van veel vragers en aanbieders die vrije toegang hebben, van volledige mededinging en van tijdige en volledige beschikbaarheid van informatie (voor vragers en aanbieders). In de praktijk doet deze ideale situatie zich overigens niet voor.

Bij vraagsturing wordt geprobeerd de marktwerking zodanig te beïnvloeden dat de vrager het aanbod bepaalt. Dit gebeurt door de vrager koopkracht te geven, terwijl daarnaast via gerichte activiteiten (beïnvloeding van de markt) wordt geprobeerd de situatie ten aanzien van specifieke marktkenmerken in de gewenste richting te sturen. Deze activiteiten kunnen zijn gericht op ondermeer informatieverschaffing, kwaliteitsbewaking, verruiming van het aanbod en op begeleiding van vragers en aanbieders.

2.2.3 Effecten van vraagsturing

Bij vraagsturing wordt impliciet verondersteld dat er een markt is of wordt gecreëerd voor de betreffende voorziening. Vraagsturing zorgt ervoor dat de positie van de vrager op deze markt wordt versterkt doordat hij de zeggenschap krijgt over de middelen om het aanbod te sturen. In concreto komt dit er doorgaans op neer dat hij koopkracht krijgt. Een gevolg hiervan is dat aanbieders zich anders zullen gaan opstellen. Ook kunnen er nieuwe aanbieders komen. In de theorie van en in discussies over vraagsturing worden hieraan veel positief en negatief gewaardeerde effecten toegeschreven.

In Baljé et al. (2003) zijn enkele veronderstelde effecten getoetst aan de hand van 23 operationele projecten van vraagsturing in Nederland en 24 buitenlandse projecten. De volgende vijf effecten van vraagsturing kunnen hierdoor empirisch worden onderbouwd:

1. Vragers krijgen daadwerkelijk meer keuzevrijheid en hun tevredenheid neemt in veel gevallen toe. Door vragers zelf de beschikking te geven over koopkracht creëert de overheid de mogelijkheid om maatwerk te kopen.
2. De dynamiek in een sector neemt toe. Vragers worden actiever in het uitspreken van hun behoeften, aanbieders zien zich genoodzaakt nieuwe of vernieuwde producten te leveren en nieuwe partijen verschijnen op de markt.
3. Vraagsturing effectueert in beperkte mate de latente vraag. De angst dat invoering van vraagsturing een grote aanzuigende werking tot gevolg heeft, wordt niet bevestigd. Wel blijkt dat vraagsturing in beperkte mate een latente vraag uitlokt, maar dit kan worden beheerst door bijvoorbeeld een eigen bijdrage of juiste indicatiestelling.
4. Fraude doet zich bij vraagsturing slechts in beperkte mate voor, ondanks de grotere verantwoordelijkheid van de vragers.
5. Vraagsturing leidt tot hoge(re) uitvoeringskosten, waarbij de kanttekening is geplaatst dat een adequate vergelijking met de kosten bij aanbodsturing niet mogelijk was.

Voor een aantal andere op theoretische gronden te verwachten effecten is in het onderzoek onvoldoende onderbouwing gevonden. In dit verband genoemde effecten zijn doelmatigheid, emancipatie van kwetsbare groepen, voorkomen van strijdigheid met Europese staatssteunbepalingen en verminderde toegankelijkheid tot publieke diensten. De constatering in het onderzoek is dat voor de burger als afnemer van publieke diensten vraagsturing doorgaans positief werkt (Baljé et al., 2003).

2.2.4 Slaagfactoren voor vraagsturing

Uit analyse van de Nederlandse projecten (Baljé et al., 2003) zijn vijf slaagfactoren afgeleid voor de invoering en het functioneren van vraagsturing. Dit betreft factoren die weliswaar bijdragen aan het slagen van het project, maar die geen garanties bieden. Bij iedere slaagfactor zijn enkele aanbevelingen gegeven, waarvan de meeste voor zich spreken (tabel 2.2).

De slaagfactoren draagvlak en inbedding hebben betrekking op de invoering van vraagsturing. Het betreft het creëren van draagvlak voor vraagsturing bij betrokken partijen via ondermeer een adequate informatievoorziening en het helder formuleren van de werkwijze en procedures bij vraagsturing. Het verdient de voorkeur om daarbij enkele experimenten uit te voeren om de werking van het systeem te kunnen evalueren en op basis daarvan te kunnen bijstellen.

De overige slaagfactoren betreffen het functioneren van de vraagsturing en zij richten zich op achtereenvolgens (1) het systeem van vraagsturing (organisatie), (2) het functioneren van de markt voor de betreffende voorziening (marktordening) en (3) de informatievoorziening naar vragers en aanbieders (informatie).

ad (1) Het systeem van vraagsturing is de infrastructuur die nodig is om afspraken te kunnen maken met vragers en aanbieders en om deze afspraken te kunnen handhaven. Dit zijn zaken als het verschaffen van de middelen/koopkracht aan de vragers, afspraken over de te leveren producten met de aanbieders, klachtenafhandeling et cetera. Ook hier is transparantie een vereiste.

ad (2) Het functioneren van de markt is feitelijk de spil in het geheel. Het gaat er immers om dat de vragers de voorziening krijgen die zij willen/nodig hebben. Om dit te kunnen realiseren moet de markt voor alle partijen

zonder al te veel rompslomp toegankelijk zijn, moeten er voldoende keuzemogelijkheden zijn en moet de informatievoorziening aan de betrokkenen een helder inzicht geven in de wensen en het aanbod.

ad (3) De informatievoorziening valt voor een deel samen met de beide voorgaande factoren. Voor alle partijen moet het helder zijn wat de vraagsturing inhoudt en wat de rechten en plichten daarbij zijn. Daarnaast betreft deze factor de begeleiding/ondersteuning van vragers en aanbieders, die zelf onvoldoende kennis en/of ervaring hebben om de juiste keuzes te kunnen maken.

De genoemde slaagfactoren impliceren dat om de kans van slagen zo groot mogelijk te maken, de uitvoeringsorganisatie - als de vraagsturing eenmaal functioneert - naast taken ten aanzien van de logistiek, taken moet vervullen die zijn gericht op het beïnvloeden van de markt en op de zorg voor begeleiding van vragers en aanbieders.

Tabel 2.2

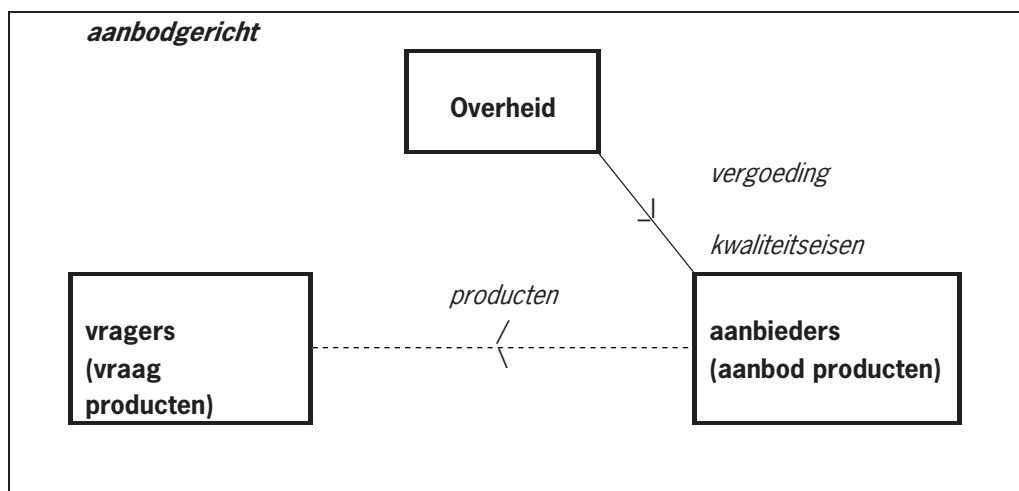
Slaagfactoren voor vraagsturing (gebaseerd op Baljé et al., 2003).

voldoende draagvlak	alleen vraagsturing bij concrete knelpunten alle belanghebbenden tijdig betrekken (informerende, mening peilen) voorstanders mobiliseren voor- en nadelen van vraagsturing communiceren naar betrokken partijen
goede inbedding/invoering	helder stappenplan met acties (evaluatie) in de loop van de tijd (indien mogelijk) uitvoeren experimenten van voldoende kritische omvang tijd nemen en geduld opbrengen, vaak is een cultuuromslag noodzakelijk beoogde tussentijdse en einddoelen evalueren, ook bij experimenten
goede organisatie (van uitvoeringsorganisatie en aanbieders)	voor alle betrokken partijen prikkels (stimulans en/of drempel) in dezelfde richting waardebepaling trekkingsrecht moet simpel, transparant en verifieerbaar zijn voldoende mogelijkheden voor controle en sanctiëring zonder veel rompslomp vraagsturing alleen bij doelgroepen waarvoor dit een geschikt instrument is
goede marktordening	definiëren van publieke belangen (bij voorkeur via meetbare doelstelling per partij) scheppen voorwaarden voor toetreden en ondernemerschap (potentiële) aanbieders voldoende aanbod/aanbieders en keuzemogelijkheden voor vragers goede afbakening met andere wet- en regelgeving (beleidsconcurrentie) beheersbare bureaucratische rompslomp voor alle partijen rekening houden met (voorzienbare) neveneffecten zorgen voor effectieve mededinging
voldoende informatie	transparante markt, informatie over verschillen in prijs en kwaliteit van het aanbod bekendheid met (inzichtelijke) rechten en plichten van de partijen zo nodig ondersteuning van vragers (door derde partijen)

2.3 Financieringsmechanismen

Bij NME gaat het om financiering door de overheid van een publieke voorziening. De overheid kan daarbij kiezen uit verschillende financieringsmechanismen, variërend van aanbodgericht tot vraaggericht. Een belangrijk verschil tussen deze uitersten is de weg die de door de overheid verstrekte financiële bijdrage (vergoeding) aflegt. Een tussenoplossing, die bijvoorbeeld bij vouchers aan de orde is, is dat de koopkracht (voucher) de lijn

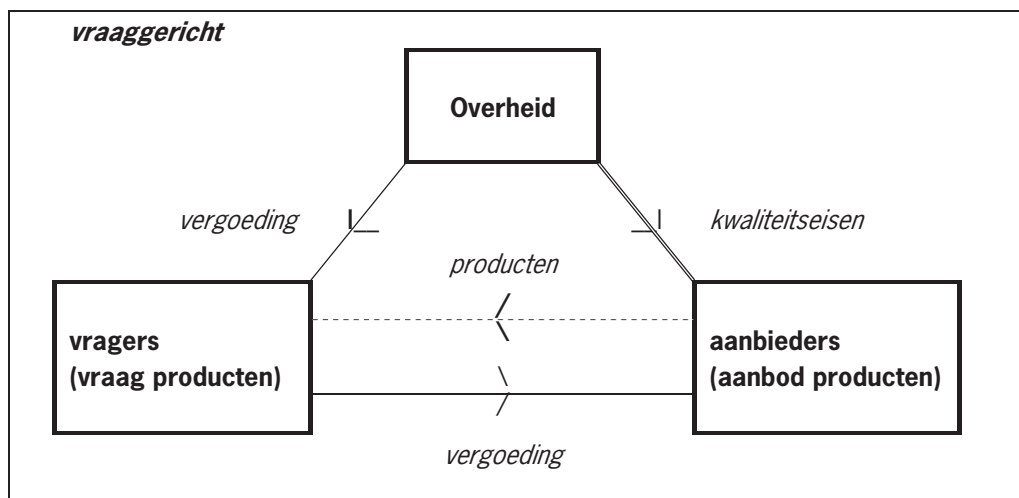
van de vergoeding volgt, terwijl de geldstroom bij het verzilveren van vouchers, rechtstreeks van de overheid naar de aanbieders gaat. De vrager bepaalt daarbij via de voucher welke aanbieder geld krijgt en hoeveel dit is.



Figuur 2.1

Aanbodgerichte financiering voor publieke voorzieningen.*

* De ononderbroken lijn geeft de geldstroom en de daaraan gekoppelde kwaliteitseisen weer, de onderbroken lijn de productstroom



Figuur 2.2

Vraaggerichte financiering voor publieke voorzieningen.*

* De ononderbroken lijn geeft de geldstroom weer, de onderbroken lijn de productstroom en de dubbele lijn de kwaliteitseisen

Bij aanbodgerichte financiering gaat de bijdrage van de overheid direct naar de aanbieders (figuur 2.1) en bij vraaggerichte financiering verloopt dit via de vragers (figuur 2.2). Tussen deze uitersten ligt een aantal andere financieringsmechanismen, die kenmerken van beide uitersten vertonen.

In de literatuur zijn verschillende indelingen beschreven voor de financieringsmechanismen voor publieke voorzieningen. De volgende indeling is gebaseerd op de rapportage van de Werkgroep Marktwerving, Deregulering, Wetgevingskwaliteit (MDW-werkgroep, 2001):

- Aanbodfinanciering, hierbij wordt de bijdrage rechtstreeks verstrekt aan de aanbieders van de voorziening en is de hoogte van de bijdrage gekoppeld aan de omvang van de productie of van de productiecapaciteit. De vragers kunnen hierbij de keuze hebben maar er kan ook sprake zijn van verplichte winkelering. Er zijn twee vormen van aanbodfinanciering:
 - a. outputfinanciering, waarbij de hoogte van de bijdrage is gebaseerd op de geleverde voorzieningen (financiering productie).
 - b. inputfinanciering, waarbij de hoogte van de bijdrage is gebaseerd op de voorzieningen die kunnen worden geleverd, ongeacht of dit daadwerkelijk gebeurt (financiering productiecapaciteit).
- Persoonsvolgend budget (in natura), hierbij krijgen potentiële vragers van een voorziening een aanspraak in natura en gaat de bijdrage van de overheid naar de aanbieders. De hoogte van deze bijdrage is afhankelijk van de geleverde voorzieningen. De vragers kunnen kiezen uit verschillende aanbieders, en aanbieders kunnen hun aanbod aanpassen aan de wensen van de vragers. Als een vrager overstapt naar een andere aanbieder, gaat de bijdrage mee.
- Een voorbeeld van het persoonsvolgend budget is het vaste budget per leerling in het basis- en voortgezet onderwijs. Een specifieke vorm is de prestatiefinanciering, waarbij de bijdrage wordt betaald nadat de prestatie is geleverd of, zoals bij het HBO, het diploma is behaald.
- Koopkrachtondersteuning via subsidies of fiscale voordelen voor aanbieders of vragers van voorzieningen. Hierbij betaalt de overheid, als aan de gestelde voorwaarden is voldaan, een bijdrage aan de aanbieder of de vrager. Hier zijn twee alternatieven mogelijk:
 - a. subsidie, dit is een gehele of gedeeltelijke vergoeding voor gemaakte kosten, die vaak achteraf wordt uitgekeerd.
 - b. fiscaal voordeel, dit betreft de gehele of gedeeltelijke verrekening van gemaakte kosten via (1) een heffingskorting, waarbij de te betalen belasting met het betreffende bedrag wordt verminderd, of (2) een fiscale aftrekpost waarbij het belastbaar inkomen met het betreffende bedrag wordt verminderd, zodat minder belasting wordt betaald.
- Vraagfinanciering of persoonsgebonden budget, hierbij krijgen (potentiële) vragers financiële middelen van de overheid om de voorziening te kopen en de aanbieders te betalen. De mogelijkheden hierbij zijn:
 - a. voucher, waarbij de (potentiële) vrager een waardepapier of trekkingsrecht krijgt, dat bij geselecteerde aanbieders kan worden gebruikt om de voorziening te kopen. De aanbieder kan de voucher vervolgens bij de overheid verzilveren (uitbetaling vergoeding);
 - b. bestedingsongebonden budget, waarbij de vergoeding uit een vrij besteedbaar contant bedrag bestaat. De vrager kan hiervan de bedoelde voorziening kopen (besteding bij een aanbieder), maar kan het bedrag ook aan iets anders besteden.

Bij alle financieringsmechanismen probeert de overheid de vraag naar een voorziening te beïnvloeden door het aanbieden van mogelijkheden om deze voorziening te kopen/gebruiken, waarbij verschillen optreden in de aantrekkelijkheid om van dit aanbod gebruik te maken. Verschillen tussen de mechanismen zijn ondermeer de vereiste inspanning om in aanmerking te kunnen komen voor een bijdrage, de hoogte van de overheidsbijdrage en van de eventuele verplichte eigen bijdrage, en de mogelijkheden om het gewenste product te kopen. Door deze verschillen heeft de keuze voor een specifiek financieringsmechanisme daardoor consequenties voor de invloed die op de vraag wordt uitgeoefend.

De financieringsmechanismen verschillen daarnaast ook in de mate waarin de overheid bepaalde zaken zelf in de hand heeft. Dit betreft ondermeer (1) de budgettaire beheersbaarheid (totale omvang financiële bijdrage), (2) het borgen van de kwaliteit van de voorziening en (3) de omvang en samenstelling van het aanbod voor de voorziening (tabel 2.3).

Tabel 2.3

Mate waarin de overheid bepalend is bij de onderscheiden financieringsmechanismen.

	beheersbaarheid budget		kwaliteit	aanbod publiek voorziening	
	maximum	uitgekeerd		samenstelling	omvang
aanbodfinanciering					
outputfinanciering	volledig	gedeeltelijk	volledig	volledig	volledig
inputfinanciering	volledig	volledig	volledig	volledig	volledig
persoonsvolgend budget	volledig	gedeeltelijk	volledig	gedeeltelijk	gedeeltelijk
koopkrachtondersteuning					
subsidie	niet*	niet*	volledig	niet	niet
fiscaal voordeel	niet	niet	volledig	niet	niet
vraagfinanciering					
vouchers	volledig	gedeeltelijk	volledig	volledig	ondergrens
ongebonden budget	volledig	volledig	niet	niet	niet

* Het alternatief is een maximum budget voor subsidies in combinatie met een toewijzingsregiem

Beheersbaarheid budget

De overheid kan bij aanbodfinanciering, persoonsvolgend budget en vraagfinanciering het maximaal te betalen bedrag zelf bepalen. Bij koopkrachtondersteuning is dit niet het geval, omdat hierbij doorgaans iedereen die aan de voorwaarden voldoet, recht heeft op de bijdrage. Bij inputfinanciering en bestedingsongebonden budget wordt het maximum bedrag volledig uitgekeerd, maar dit komt niet noodzakelijk volledig ten goede aan het gebruik van de voorziening vanwege respectievelijk overcapaciteit en besteding aan andere doelen. Bij outputfinanciering, persoonsvolgend budget en vouchers is sprake van onderbesteding als niet iedere potentiële vrager de geboden mogelijkheid daadwerkelijk gebruikt.

Borgen kwaliteit publieke voorziening

Bij de meeste financieringsmechanismen kan een minimale kwaliteit van de voorziening worden afgedwongen door de overheid. De uitzondering is vraagfinanciering met een bestedingsongebonden budget, waarbij de overheid geen invloed heeft op de kwaliteit omdat het uitgekeerde bedrag vrij kan worden besteed. Bij aanbodfinanciering, persoonsvolgend budget en vouchers worden kwaliteitseisen direct opgelegd aan de aanbieders van de voorziening. Bij koopkrachtondersteuning verloopt dit via de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bijdrage. Bij aanbieders is de overheidsinvloed direct, bij vragers is hij indirect en treedt hij alleen op als vragers om in aanmerking te kunnen komen voor een bijdrage, moeten aantonen dat de voorziening aan de kwaliteitseisen voldoet.

Omvang en samenstelling aanbod van de voorziening

Bij aanbodfinanciering bepaalt de overheid de omvang en samenstelling (inclusief locatie) van het aanbod. Bij vouchers legt de overheid de samenstelling van het aanbod vast door aan te geven bij welke aanbieders en voor welke voorzieningen/producten de vouchers geldig zijn. Daarbij kunnen, per aanbieder en per product, afspraken worden gemaakt over het minimum aantal producten dat bij voldoende vraag moet worden geleverd (ondergrens aanbod) en/of over het maximum aantal producten dat voor vergoeding in aanmerking komt (bovengrens aanbod). Omdat vragers de vrije keuze hebben, is het niet zeker in welke mate het aanbod wordt afgenomen. Bij het persoonsgebonden budget bepaalt de overheid wie de voorziening mag aanbieden, en kunnen de aanbieders zelf de samenstelling en omvang van hun aanbod bepalen. Bij koopkrachtondersteuning ligt het initiatief bij de aanbieders dan wel de vragers, wat de invloed van de overheid beperkt is. Bij het bestedingsongebonden budget tenslotte heeft de overheid geen enkele invloed.

2.4 Vergelijken financieringsmechanismen

De volgende vraag is of vouchers het meest geschikt zijn/liken om te bij te dragen aan realisatie van doelen van NME-beleid. In dit verband relevante aspecten van NME-beleid zijn:

1. er is een beperkt budget voor NME, zodat beheersbaarheid van uitgaven belangrijk is;
2. financiering van vragende partijen (vraagsturing);
3. zoveel mogelijk kinderen en jongeren krijgen NME, wat impliceert dat het, indien gewenst, mogelijk moet zijn om de financiering te richten op gebruikers en niet op kopers;
4. effectieve NME, waarbij de beheersing/bewaking van de inhoud en kwaliteit van NME belangrijke bepalende factoren zijn.

In tabel 2.4 is samengevat hoe de verschillende financieringsmechanismen 'scoren' op deze vier kenmerken. De score in de laatste kolom geeft aan voor hoeveel kenmerken het betreffende mechanisme positief scoort, dat wil zeggen voldoet aan de wensen van het beleid.

Tabel 2.4

Vergelijking financieringsmechanismen op de relevante kenmerken voor NME.

	budget beheersbaar	uitkering aan vragers	gericht op gebruikers	bewaking kwaliteit	score
aanbodfinanciering					
outputfinanciering	maximum	niet	ja	ja	3
inputfinanciering	volledig	niet	nee	ja	2
persoonsvolgend budget					
	maximum	niet	ja	ja	3
koopkrachtondersteuning					
subsidie	niet	ja	ja	ja	3
fiscaal voordeel	niet	ja	nee	ja	2
vraagfinanciering					
vouchers	maximum	ja	ja	ja	4
ongebonden budget	volledig	ja	ja	niet	3

Uit de tabel blijkt dat vouchers de meeste potentie bieden. Bij een vouchersysteem kan de overheid het maximum budget vaststellen op basis waarvan de hoogte wordt vastgesteld van de bijdragen die, in de vorm van een voucher, aan (potentiële) vragers ter beschikking worden gesteld (beheersing budget). De vouchers wordt verstrekt aan vragers (vraagsturing), waarbij de overheid zelf kan bepalen of dit de leerlingen zijn (gebruikers), of bijvoorbeeld de schooldirectie of betrokken docenten. Voorts is aangegeven dat de inhoud en kwaliteit van NME belangrijk zijn. Bij een vouchersysteem kan de kwaliteit van NME worden bewaakt door kwaliteitseisen te stellen aan de NME die met een voucher kan worden gekocht. Daarnaast kan ook de tucht van de markt bijdragen aan de kwaliteit. Immers, als de kwaliteit die een aanbieder levert onvoldoende is, kan naar een andere aanbieder worden overgestapt. Het belang van de inhoud tenslotte is ondermeer dat deze aansluit bij de belevingswereld van de gebruiker. Als gebruikers zelf kunnen kiezen, neemt de kans toe dat dit daadwerkelijk het geval is. De overheid moet er dan overigens wel voor zorgen dat er voldoende en geschikte keuzemogelijkheden zijn, ofwel dat er een voldoende gevarieerd aanbod is van kwalitatief goede producten waartegen vouchers kunnen worden ingewisseld.

2.5 Vouchers

Het concept voucher is in 1955 geïntroduceerd door Milton Friedman in zijn artikel 'The Role of Government in Education'. Dit betreft vouchers waarmee leerlingen kunnen betalen voor onderwijs op de door hen gekozen publieke of private school. De bedoeling van Friedman was om via vouchers de vraagsturing in het onderwijs in de VS te stimuleren, waarbij hij verwachtte dat de publieke scholen in de VS zouden verdwijnen. Dit had uiteindelijk moeten leiden tot beter onderwijs voor kinderen uit gezinnen met lage inkomens, die op de vaak slechte, publieke scholen zijn aangewezen. Na de introductie van het concept in 1955 heeft het ruim 45 jaar geduurd voordat de vouchers daadwerkelijk in het onderwijs in de VS zijn ingevoerd.

2.5.1 Kenmerken van vouchers

Een voucher is een tegoedbon die kan worden geruild tegen specifieke goederen en diensten, en die de houder de mogelijkheid biedt om zelf te kiezen. De essentie van de voucher is dat hij koopkracht verschaft zonder directe overdracht van geld. Het geld wordt namelijk pas uitgegeven als de voucher is gebruikt. Belangrijke kenmerken van de voucher zijn de doelgroep, de waarde van de voucher, de voorziening waarvoor de voucher wordt verstrekt en het betalingsregime:

- De *doelgroep* voor een voucher(systeem) kan een leeftijdcohort zijn, maar ook een groep personen met specifieke kenmerken.
- De *waarde* die een voucher vertegenwoordigt, kan een nominaal bedrag zijn of de aanschaf of het gebruik van een product (voorziening). Daarbij is het van belang of de voucher de kosten volledig dekt, of dat een eigen bijdrage is vereist. Een eigen bijdrage kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een gewenste aanvulling op een basisvoorziening. Ook is het van belang of aan het gebruik van de voorziening gerelateerde kosten, zoals bijvoorbeeld reiskosten, door de voucher worden gedekt. Vergoeding van reiskosten kan de ongelijkheid door ruimtelijke spreiding van de locatie van voorzieningen afzwakken. Een andere mogelijkheid is dat de waarde van de voucher afhankelijk wordt gesteld van specifieke kenmerken van doelgroepen.
- De *voorziening* (producten) waarvoor de voucher is bedoeld en de *aanbieders* waar hij kan worden gebruikt.
- Het *betalingsregime* waarbij aan de orde is wanneer aanbieders hun geld krijgen. Dit kan variëren van betaling bij (eerste) gebruik tot betaling achteraf, bijvoorbeeld als het gewenste resultaat is bereikt.

In de literatuur (Nossensteyn en Jongbloed, 2007, blz. 4) is onderscheid gemaakt tussen een enge en een ruime definitie van een vouchersysteem. Bij de ruime definitie is sprake van een vouchersysteem als het budget de vrager volgt. Dit betreft alle systemen waarbij de overheid direct of indirect aan de aanbieder betaalt. Van een directe betaling is sprake als de overheid de aanbieder betaalt op basis van het aantal aangemelde (ingeschreven) vragers, zoals het aantal studenten dat op een school staat ingeschreven. Bij een indirecte betaling (door de overheid) krijgt de vrager koopkracht van of namens de overheid en besteedt hij deze zelf bij de aanbieder. De enge definitie van vouchersysteem betreft alleen indirecte betalingen. Alleen bij de enge interpretatie is sprake van vraagfinanciering (sturing door de vraag), daarom wordt in het vervolg uitgegaan van de enge interpretatie.

2.5.2 Baten van vouchers

In de praktijk blijkt dat bij vouchers een aantal, doorgaans positief gewaardeerde effecten van vraagsturing (zie paragraaf 2.2.3) daadwerkelijk optreden. De volgende opsomming is ontleend aan West et al. (2000), Vossensteyn en Jongbloed (2007) en Baljé et al. (2003).

Vouchers bevorderen de keuzevrijheid van de vragers en, vanwege de keuzemogelijkheden, de concurrentie tussen aanbieders. In theorie leidt dit tot een aanbod dat zowel qua variatie als qua volume (beter) is afgestemd op de behoefte van de vragers. Dit kan bovendien kostenverlagend werken, zeker als er ruime toegangsmogelijkheden zijn voor nieuwe aanbieders, die mogelijk beter dan bestaande aanbieders kunnen inspelen op wensen van vragers. Ook gaat de kwaliteit van het aanbod omhoog. Een voorwaarde hierbij is dat vragers kunnen kiezen tussen aanbieders en tussen producten.

Vouchers stimuleren de vraag naar de voorziening en de motivatie bij het gebruik daarvan. De veronderstelde oorzaak hiervan is dat als men zelf kan kiezen dit een positieve invloed heeft op deelname, belangstelling, enthousiasme en inzet. Ook kunnen vouchers de markt eerlijker maken, bijvoorbeeld door de waarde van vouchers te koppelen aan kenmerken van vragers. Op deze wijze kunnen voorzieningen haalbaar (betaalbaar) worden gemaakt voor vragers waarvoor dit eerder niet het geval was, zoals minder gefortuneerden of vragers die verder moeten reizen om de voorziening te kunnen gebruiken.

Vouchers maken de financiering van de voorziening transparanter, omdat alleen wordt betaald voor geleverde voorzieningen. Ook kunnen ze leiden tot meer middelen voor de betreffende voorziening in de vorm van een eigen bijdrage, die anders niet aan de voorziening zou zijn besteed.

2.5.3 Risico's van vouchers

Naast de genoemde positieve effecten kleeft er ook een aantal risico's aan het gebruik van vouchers. De volgende opsomming van risico's is eveneens ontleend aan West et al. (2000), Vossensteyn en Jongbloed (2007) en Baljé et al. (2003).

De beschreven positieve effecten van vouchers zijn gebaseerd op de keuzevrijheid van de vragers en de aanname dat vragers hier goed mee kunnen omgaan. Een risicofactor is dat bij sommige vragers de competentie om te kunnen kiezen ontbreekt, waardoor de keuzevrijheid niet goed kan worden benut. Bij de aanbieders is tegelijkertijd verondersteld dat zij het aanbod aanpassen aan de vraag. Maar gezien de financiële onzekerheid bij aanbieders door het verdwijnen van 'zekere afzet' is en daarmee van verzekerde inkomsten, kunnen zij besluiten de voor de aanpassing van het aanbod vereiste investeringen achterwege te laten of zelfs om te stoppen. Dit kan leiden tot een minder gevarieerd aanbod. Dit effect kan worden versterkt als er bij aanbieders onzekerheid bestaat over de lengte van de periode waarin de voucherregeling van toepassing zal zijn.

Daarnaast kan er voor vragers sprake zijn van een gebrek aan echte keuzemogelijkheden vanwege geografische factoren, een tekort aan aanbieders of onvoldoende capaciteit van gewenst aanbod. Ook kan er sprake zijn van ongelijke kansen voor vragers, bijvoorbeeld als naast de voucher een eigen bijdrage is vereist (bevoordelen koopkrachtige gebruikers), als reiskosten moeten worden gemaakt om het product te kunnen gebruiken, of als aanbieders de mogelijkheid hebben 'af te romen', dat wil zeggen alleen die consumenten te accepteren die relatief weinig kosten met zich meebrengen.

Een andere risicofactor betreft fraude. Hiermee wordt bedoeld op ondermeer de mogelijkheid dat er een zwarte markt voor vouchers ontstaat. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een voucher voor een laag bedrag wordt verkocht aan een aanbieder, die vervolgens de voucher inlevert en daarbij de volledige waarde krijgt uitbetaald.

Een nadeel van een vouchersysteem is dat de uitvoeringskosten hoger zijn dan bij een niet-vraaggestuurd systeem. Ook kan het systeem van vragers en/of aanbieders veel administratieve inspanningen vereisen. Bij

de vergelijking met een niet- vraaggestuurd systeem hoort de kanttekening dat de vergelijking niet helemaal eerlijk is, omdat ook de resultaten verschillen.

Een mogelijk lange termijn-effect van de introductie van vraagsturing tenslotte is dat sprake is van verspilling omdat niet of onvoldoende gevraagde of gebruikte voorzieningen op den duur zullen verdwijnen wat leidt tot kapitaalvernietiging.

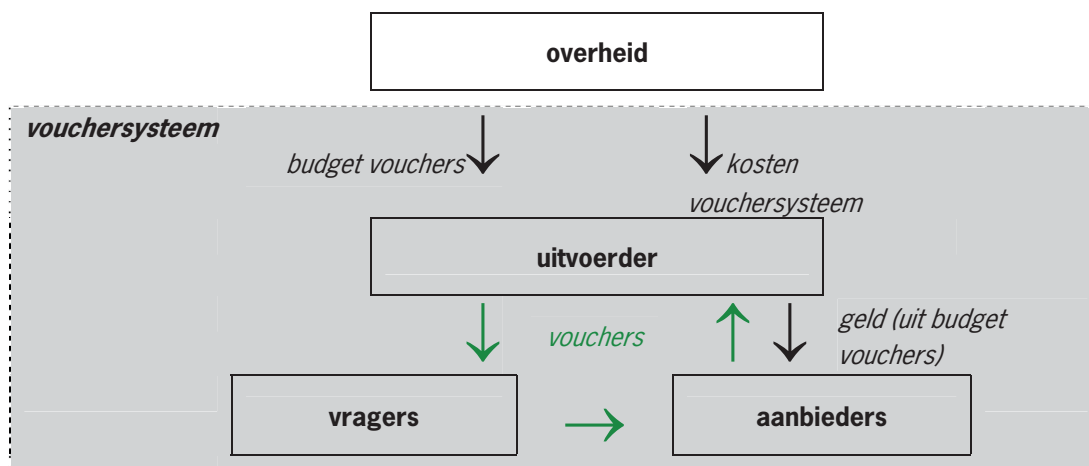
2.6 Opzet vouchersysteem

Een vouchersysteem is een systeem voor vraagsturing via vouchers. Het is de combinatie van infrastructuur (uitvoeringsorganisatie) en activiteiten die zijn verbonden aan het verstrekken, gebruiken en verzilveren van vouchers. Belangrijke activiteiten betreffen (1) de selectie van vragers en aanbieders, (2) het maken en vastleggen van afspraken met vragers en aanbieders, (3) het uitreiken van vouchers en het verzorgen van betalingen bij het verzilveren, (4) de kwaliteitsbewaking en het toezicht op het naleven van afspraken, en (5) de preventie van misbruik en (6) het afhandelen van klachten.

Binnen zo'n vouchersysteem (figuur 2.3) opereren drie (categorieën) partijen:

1. de doelgroep(en) waaraan de vouchers zullen worden verstrekt (*vragers*);
2. de (potentiële) aanbieders van de voorziening (*aanbieders*);
3. de uitvoeringsorganisatie (*uitvoerder*), die binnen het vouchersysteem verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en instandhouding van de infrastructuur van het systeem, en voor de uitvoering van de genoemde activiteiten.

De met vouchers en het gebruik daarvan gepaard gaande koopkracht- en geldstromen zijn in figuur 2.3 weergegeven. Daarbij zijn de geldstromen door zwarte en vouchers (koopkrachtstromen) door groene pijlen weergegeven. De bijdrage van de overheid bestaat uit het budget voor de vouchers en de kosten om het systeem in te voeren en draaiend te houden.



Figuur 2.3

Schematisch overzicht geldstromen en vouchers bij een vouchersysteem.

De beoogde gang van zaken in een vouchersysteem is dat vouchers worden uitgereikt aan de geselecteerde vragers, om de door hen gewenste producten aan te schaffen. Aan het gebruik van een voucher kunnen verplichtingen zijn verbonden. Vaak zijn vouchers geldig voor een beperkt aantal producten en kunnen ze

worden gebruikt bij een beperkt aantal aanbieders waarmee een contract is afgesloten. De aanbieder ten slotte verzilvert de voucher bij de uitvoerder.

Introductie van vouchers voor een publieke voorziening impliceert dat er een markt is of moet worden gecreëerd waar de betreffende producten worden verhandeld. Met name bij een bestaande markt kan de introductie van vouchers leiden tot het ontstaan van een deelmarkt, binnen de bestaande markt, met een beperkt assortiment aan producten en met geselecteerde vragers en aanbieders. De overheid probeert via de vouchers het functioneren van deze deelmarkt zodanig te beïnvloeden dat het streven naar vraagsturing, wat immers het primaire doel is van vouchers, wordt gerealiseerd. Naast de verantwoordelijkheid voor het vouchersysteem moet de uitvoerder proberen deze markt te beïnvloeden, ondermeer via het maken en handhaven van afspraken met gebruikers (vragers) en acceptanten (aanbieders) van vouchers. Het beïnvloeden van het marktproces wordt moeilijker naarmate de deelmarkt minder als een zelfstandige markt functioneert.

De vraag is nu hoe een vouchersysteem moet worden vormgegeven om naar wens te kunnen functioneren. Hierbij verwijst de zinsnede 'naar wens' naar het functioneren van het systeem en niet naar de prestaties. In de literatuur (West et al., 2000; Baljé et al., 2003) is aangegeven dat een vouchersysteem, om goed te kunnen functioneren, dat wil zeggen daadwerkelijk bij te kunnen dragen aan het realiseren van de gestelde doelen en dat met zo weinig mogelijk risico's, moet voldoen aan eisen met betrekking tot ondermeer:

- informatie, advies en begeleiding. Vragers moeten (kunnen) beschikken over voldoende informatie over het aanbod om goed te kunnen kiezen, daarnaast kunnen ze behoefte hebben aan advies of begeleiding. Aanbieders moeten over voldoende informatie (kunnen) beschikken over wensen van vragers, om tot het gewenste aanbod te kunnen komen;
- kwaliteitsbewaking/regulering. Naast de bewaking van de kwaliteit van de producten (publieke voorziening) is ook de regulering/bewaking aan de orde van de rechten van de vrager, bijvoorbeeld bij geschillen met een aanbieder;
- de keuze uit aanbieders en de toegang van nieuwe aanbieders. Omdat vraagsturing een belangrijk doel is, moet de vrager kunnen kiezen zowel uit producten als uit aanbieders. Daartoe moeten ook nieuwe aanbieders kunnen toetreden;
- de logistieke activiteiten binnen het vouchersysteem. Het is belangrijk dat bijvoorbeeld betalingen tijdig bij de juiste aanbieders komen, dat klachten tijdig en goed worden afgehandeld en dat de kwaliteitsbewaking op orde is;
- het oordeel over het vouchersysteem. Bij de aanschaf van producten met vouchers moet gelden dat de transacties (op de markt) als fair worden beoordeeld en dat er geen negatieve effecten optreden voor derden.

Als deze eisen worden gecombineerd met de slaagfactoren voor vraagsturing (tabel 2.2) en de baten en risico's bij het gebruik van vouchers, ontstaat een overzicht van vereisten voor de invoering en het functioneren van een vouchersysteem dat (in theorie) de empirisch aangetoonde effecten van vraagsturing kan realiseren. Deze effecten zijn:

1. vragers krijgen daadwerkelijk meer keuzevrijheid en hun tevredenheid neemt vaak toe;
2. de dynamiek in een sector neemt toe, vragers worden actiever, aanbieders leveren nieuwe of vernieuwde producten en nieuwe partijen verschijnen op de markt;
3. toename van het gebruik doordat de latente vraag gedeeltelijk wordt geëffectueerd;
4. fraude doet zich slechts in beperkte mate voor;
5. relatief hoge uitvoeringskosten, vaak ook bij vragers en/of aanbieders.

De vereisten voor het vouchersysteem betreffen achtereenvolgens het draagvlak voor en de inbedding van het vouchersysteem, de uitvoeringsorganisatie, het functioneren van de markt en de begeleiding van vragers (en aanbieders).

Draagvlak en inbedding

De eerste twee vereisten zijn hier samen genomen omdat ze nauw samenhangen. Het gaat hier om een goede inbedding/invoering van en voldoende draagvlak voor het vouchersysteem. Bij de invoering wordt een helder stappenplan aanbevolen, evenals het (vooraf) uitvoeren van experimenten om de werking van het systeem te kunnen evalueren. Experimenten dragen tevens bij aan bekendheid met het vouchersysteem bij betrokken partijen en, mede daardoor, aan het creëren van draagvlak. Ook adequate informatievoorziening over het vouchersysteem draagt bij aan het draagvlak. Deze informatie moet voor alle betrokken partijen helder maken wat het vouchersysteem inhoudt (werkwijze en procedures) en wat de rechten en plichten van de betrokken partijen zijn.

Uitvoeringsorganisatie

Een goed functionerende uitvoeringsorganisatie vereist een transparante en adequate logistieke infrastructuur om met vragers en aanbieders afspraken te kunnen maken, en deze afspraken te kunnen handhaven. Dit betreft zaken als het uitreiken en verzilveren van vouchers, de aard en kwaliteit van producten, het ontvangen en afhandelen klachten en de preventie van fraude. Ook de werkwijzen, procedures en selectiecriteria bij ondermeer de selectie van vragers en aanbieders en de bepaling van de omvang van de vouchers, moeten fair en transparant zijn.

Markt

De vereiste is een goed functionerende markt, zodat vragers de voorziening krijgen die zij willen. Daartoe moet de markt voor alle partijen zonder al te veel rompslomp toegankelijk zijn, moet er adequate informatie zijn over vraag en aanbod, moet de vrager kunnen kiezen uit zowel producten als aanbieders en moet er voldoende capaciteit van gewenst aanbod zijn.

Het functioneren kan worden belemmerd doordat er sprake is van ongelijke kansen voor vragers, bijvoorbeeld doordat naast de voucher een eigen bijdrage is vereist (bevoordelen koopkrachtige gebruikers), er reiskosten moeten worden gemaakt om het product te kunnen gebruiken (geografische factoren) of doordat aanbieders 'afromen' wat inhoudt dat zij alleen die consumenten accepteren die relatief weinig kosten met zich meebrengen.

Onzekerheid over de continuïteit van vigerend beleid, hier de voucherregeling, is een tweede bedreiging voor het functioneren van de markt. Aanbieders, en in mindere mate vragers, zullen alleen tot ingrijpende veranderingen/investeringen bereid zijn als zij verwachten dat dit voor een langere periode 'lucratief' is. Onzekerheid over het beleid kan daardoor leiden tot inertie waardoor gewenste veranderingen achterwege blijven.

Begeleiding/ondersteuning

De laatste vereiste betreft de begeleiding van vragers (en aanbieders) die zelf onvoldoende kennis en/of ervaring hebben om de juiste keuzes te kunnen maken. Voor deze vragers (en soms ook voor aanbieders) is begeleiding nodig. Op bestaande markten is deze begeleiding vaak al aanwezig, in de vorm van bemiddeling tussen vragers en aanbieders door een tussenpersoon of intermediair. Een risico daarbij is dat er als de bemiddeling lucratief is, kleine commerciële bureaus ontstaan, die in enkele producten zijn gespecialiseerd en die bestaande organisaties verdringen. Als deze bureaus na verloop van tijd weer verdwijnen, bijvoorbeeld omdat de betreffende producten verdwijnen of omdat de vragers het zelf kunnen, is ook de bestaande infrastructuur verdwenen.

De vereisten zijn gerelateerd aan de verschillende taken van de uitvoerder. De taken betreffen het beheer van het vouchersysteem (uitvoeringsorganisatie), de beïnvloeding van de markt en de zorg voor begeleiding/ondersteuning. De vereisten ten aanzien van draagvlak en inbedding zijn vooral aan de orde

voordat het vouchersysteem functioneert en slechts zijdelings bij het beheer van het vouchersysteem. De werkwijze wordt per taak besproken.

2.6.1 Beheer vouchersysteem

De taken bij het beheer van het vouchersysteem zijn zeer divers:

1. formuleren van selectiecriteria en van standaarden voor contracten en vragenlijsten
2. informatievoorziening over vouchers
3. (benaderen en) accepteren van vragers en maken van afspraken met (geaccepteerde) vragers
4. uitreiken vouchers
5. (benaderen en) accepteren van aanbieders en afsluiten van contracten met aanbieders
6. uitbetalen bij verzilveren vouchers (variabele bijdrage) en eventueel van de vaste bijdrage
7. handhaving en voorkomen misbruik/fraude van groenvouchers
8. afhandelen klachten (over vouchers)
9. monitoren ontwikkelingen en indien nodig bijstellen van criteria, bedragen en dergelijke.

Sommige taken staan op zichzelf, andere hangen in meer of mindere mate samen. De eerste samenhangende combinatie betreft het operationaliseren (1) en bijstellen (9) van het vouchersysteem. Voorafgaand aan de start van een vouchersysteem moeten selectiecriteria voor de vragers en aanbieders worden geformuleerd en moeten standaards worden opgesteld voor te maken afspraken, contracten, vragenlijsten en voor de berekening van de waarde van de vouchers. Vervolgens moeten deze zaken worden geoperationaliseerd in de vorm van standaardcontracten, software, vragenlijsten et cetera en indien nodig tijdens het functioneren worden bijgesteld op basis van monitoring. De inspanningen bij het formuleren en operationaliseren betreffen eigenlijk de invoering van het vouchersysteem, omdat zij aan de orde zijn voordat het vouchersysteem kan starten.

De tweede combinatie betreft het (benaderen en) accepteren van vragers (3) en het uitreiken van vouchers (4). Afhankelijk van de gekozen procedure worden potentiële vragers benaderd of moeten deze zich zelf aanmelden. De uitvoerder toetst of de vrager aan de criteria voldoet. Als dit het geval is, worden de afspraken gemaakt en vastgelegd en wordt de voucher uitgereikt. In de afspraken is vastgelegd wanneer de verschillende prestaties aan de orde zijn.

Een derde combinatie betreft het (benaderen en) accepteren van aanbieders (5) en het betalingsregime (6). Afhankelijk van de gekozen procedure worden potentiële aanbieders benaderd of moeten deze zich zelf aanmelden. De uitvoerder verifieert vervolgens of ze voldoen aan de gestelde criteria. Als dit het geval is worden afspraken gemaakt en wordt het contract afgesloten. In het contract is aangegeven wanneer de verschillende prestaties aan de orde zijn.

Naast de drie combinaties zijn er drie taken die op zichzelf staan:

- De informatievoorziening over het vouchersysteem (2) betreft de zorg voor de bekendheid bij de relevante partijen van het bestaan en de mogelijkheden van het vouchersysteem. Dit is gericht op het creëren van draagvlak voor vouchers en het mobiliseren van potentiële vragers en aanbieders, zowel om een goede start mogelijk te maken als om het systeem draaiend te houden.
- Het handhaven van gemaakte afspraken en het voorkomen van misbruik/fraude vraagt om controleprocedures, waarbij het voor de hand ligt om deze indien mogelijk te koppelen aan het verzilveren van de groenvouchers.
- Het afhandelen van klachten van vragers of aanbieders die zijn gerelateerd aan vouchers. Voor het ontvangen en afhandelen van klachten moet een procedure worden geformuleerd.

2.6.2 Beïnvloeding markt

Een vouchersysteem creëert als het ware een (deel)markt voor specifieke producten voor doorgaans geselecteerde groepen vragers en aanbieders. Bij het functioneren van deze markt wordt volledige vrije mededinging nagestreefd, wat minimaal betekent dat er sprake is van adequate beschikbaarheid van informatie over het aanbod (prijs, kwaliteit en aanbieders) en dat vragers een vrije keuze hebben uit de betreffende producten en aanbieders. Bij vouchers wordt de invloed van de vragers vergroot door hen koopkracht te geven. Als risico's voor het functioneren van de markt zijn genoemd het optreden van ongelijke kansen voor vragers en onzekerheid over de continuïteit van de voucherregeling.

De uitvoerder heeft als taak de markt te monitoren om bij onvoldoende functioneren en/of ongewenste ontwikkelingen in actie te komen om via gerichte activiteiten (beïnvloeding van de markt) te proberen de situatie ten aanzien van specifieke marktkenmerken in de gewenste richting te sturen. De activiteiten kunnen zijn gericht op ondermeer informatieverschaffing, vergroting van de koopkracht van vragers, kwaliteitsbewaking, verruiming van het aanbod en op begeleiding van vragers en aanbieders. De activiteiten betreffen de zorg voor:

1. goede informatie over de NME-producten naar de vragers toe
2. goede informatie over wensen van de vragers naar de aanbieders
3. afstemming van vraag en aanbod
4. het bewaken van de kwaliteit van NME-producten (indien met vouchers gekocht)
5. een gevarieerd aanbod, via ondermeer entree van nieuwe geselecteerde aanbieders
6. afhandeling klachten en regulering rechten van vragers en aanbieders.

Ook hier zijn combinaties van taken te onderscheiden. De eerste combinatie betreft de informatievoorziening naar vragers (1) en aanbieders (2). Voor het goed kunnen functioneren van de markt moeten vragers en aanbieders kunnen beschikken over adequate informatie over respectievelijk het aanbod en de wensen. Idealiter zorgen vragers en aanbieders er zelf voor dat zij goed informeren en goed geïnformeerd zijn. Een aanwezige infrastructuur van intermediairs kan hierbij een rol spelen, bijvoorbeeld als 'informatiemakelaar'. Als dit niet naar wens verloopt, kan de uitvoerder proberen de informatie-uitwisseling te verbeteren. Hij beschikt over een overzicht van vragers en aanbieders, en kan proberen te bewerkstelligen dat de betrokken partijen zelf de informatie aanbieden. Hierover kan het een en ander worden vastgelegd in de afspraken met de vragers en de aanbieders. Een alternatief is dat hij er voor zorgt dat hij zelf de informatie beschikbaar krijgt om deze vervolgens door te sturen, eventueel na ordening.

De tweede combinatie betreft de afstemming van vraag en aanbod (3) en de zorg voor gevarieerd aanbod (5). Bij vraagsturing heeft dit vooral betrekking op uitbreiding/aanpassing van het aanbod overeenkomstig de wensen van de vragers. De uitvoerder kan er hierbij voor kiezen om passief te blijven en de vragers zelf met aanbieders laten onderhandelen, hij kan overleg organiseren tussen vragers en aanbieders, en hij kan proberen het aanbod te verbreden door nieuwe aanbieders te zoeken en (als aan de criteria wordt voldaan) toe te laten.

Voor de beide resterende taken (4 en 6) moeten procedures worden ontwikkeld. De invulling hangt sterk af van de mate waarin de markt zelfstandig functioneert.

2.6.3 Zorg voor ondersteuning partijen

De feitelijke ondersteuning van partijen is geen taak van de uitvoerder. Maar gezien het belang van ondersteuning moet hij wel stimuleren dat deze ondersteuning plaatsvindt. Deze stimulering kan, maar hoeft niet, mede uit een financiële bijdrage bestaan. Desgewenst kan de uitvoerder een deel van de ondersteuning zelf ter hand nemen.

Omgekeerd kan de uitvoerder baat hebben bij ondersteuning door vragers en aanbieders of hun belangenbehartigers. Deze steun kan bestaan uit informatie/overleg over wensen (vraag) en de mogelijkheden om hierin te voorzien. Ook kan een eventueel aanwezige infrastructuur voor overleg tussen vragers en aanbieders (regie en kaders) voor informatieverstopping naar vragers en aanbieders worden gebruikt.

3 Werkwijze beoordeling vouchersystemen

3.1 Werkwijze beoordeling

In eerder onderzoek is een werkwijze voor de beoordeling van beleidsinstrumenten ontwikkeld en, aangepast aan de specifieke vraagstelling, toegepast bij verschillende evaluaties (Van der Wielen et al., 2004; Vreke et al., 2005; Mavsar et al., 2008; Pleijte et al., 2009). De basis van de werkwijze wordt gevormd door een raamwerk dat uit twee delen bestaat. Het eerste deel betreft de beschrijving van de relevante kenmerken van het te beoordelen beleidsinstrument, te weten de doelen waarvoor het beleidsinstrument wordt ingezet, de werkwijze en de betrokken partijen.

Het tweede deel betreft de beoordeling van de mogelijkheid het instrument in te voeren en de (te verwachte) resultaten daarvan. De beoordeling is primair bedoeld om informatie te leveren die kan worden gebruikt bij het formuleren van beleidsinstrumenten en is daarom primair gericht op inhoud en prestaties, en niet op het proces of de processen waarin het instrument en de introductie daarvan worden geformuleerd. De beoordeling gebeurt aan de hand van aspecten, die corresponderen met verschillende fases in een beleidsproces (Bressers, 1993) en beoogt informatie te leveren die voor de besluitvorming in de betreffende fase van belang is. De aspecten zijn:

- haalbaarheid, dit aspect betreft de fase in het beleidsproces waarin de introductie van het beleidsinstrument wordt uitgedacht, beargumenteerd en geformuleerd. Daarbij is het van belang of het instrument past binnen de institutionele context, in hoeverre de infrastructuur aanwezig is die voor het (goed) kunnen functioneren van het instrument is vereist, en in welke mate er bij betrokken partijen draagvlak bestaat voor invoering van het beleidsinstrument. De institutionele context betreft de vigerende wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- uitvoerbaarheid, dit aspect betreft de fase in het beleidsproces waarin wordt beslist of het instrument al dan niet wordt ingevoerd. Centrale vragen daarbij zijn of de invoering van het instrument technisch gezien mogelijk is, welke inspanningen (kosten, voorbereidingstijd) bij de invoering zijn vereist en welke inspanningen zijn vereist bij het functioneren (exploitatie) van het instrument;
- prestaties, dit aspect betreft de situatie waarin het instrument is ingevoerd en functioneert. Hierbij is het relevant in welke mate de gestelde doelen worden gerealiseerd (beoogde effecten), welke neveneffecten optreden en of het instrument doelmatig is. Met dit laatste wordt bedoeld of dezelfde resultaten niet ook op een 'goedkopere' manier hadden kunnen worden bereikt, dat wil zeggen met minder uitgaven en/of minder inspanningen.

Het beoordelingsschema is hiërarchisch van opzet. Aan de top staat het totaaloordeel over het beleidsinstrument, dat is gebaseerd op het oordeel over de drie aspecten. Elk aspect bestaat uit een aantal criteria, die op hun beurt bestaan uit een of meer karakteristieken (subcriteria). De waarneming van de situatie (in het veld) gebeurt voor de karakteristieken. Bij ex ante analyses is waarnemen (in het veld) niet mogelijk en berust de beschrijving op verwachtingen, die zijn gebaseerd op kennis en ervaring.

De beschrijving van de situatie voor een karakteristiek gebeurt in de daarvoor gedefinieerde termen, die van karakteristiek tot karakteristiek kunnen verschillen en onderling niet zondermeer vergelijkbaar zijn. Een belangrijk kenmerk van de beschrijvingen is dat ze in principe objectief zijn, in die zin dat ze voor iedereen gelijk zijn omdat ze (indien mogelijk) geen waardeoordeel bevatten. Zo is de betekenis van de beschrijving 'ja' voor een karakteristiek voor ieder individu gelijk, maar kan de waardering van individu tot individu verschillen (de een kan er blij mee zijn, terwijl een ander het jammer vindt). Bij beschrijvingen in termen als veel of weinig,

goed of slecht et cetera is de gewenste objectiviteit overigens niet altijd mogelijk. Aspecten en criteria zijn de resultante van verschillende grootheden en daardoor doorgaans zelf niet (direct) waarneembaar. Indien gewenst kunnen waarnemingen van karakteristieken worden gebruikt om de situatie voor criteria en aspecten te beschrijven.

Als verschillende beleidsinstrumenten worden vergeleken, resulteert dit in een beoordelingsschema aangeduid met termen als effectenmatrix en performancematrix (tabel 3.1), waarin iedere kolom de beschrijving bevat van een beleidsinstrument.

Tabel 3.1

Opzet beschrijving situatie per alternatief (performancematrix).

aspecten	criteria	karakteristieken	situatie t.a.v. karakteristieken	
			instrument 1	instrument 2
haalbaarheid	institutionele context			
	infrastructuur			
	draagvlak			
uitvoerbaarheid	technisch mogelijk			
	invoering			
	exploitatie			
prestaties	kwantitatieve effecten			
	kwalitatieve effecten			
	neveneffecten			
	doelmatigheid			

Een complicatie bij de beoordeling is dat de waarnemingen onderling moeilijk te vergelijken zijn omdat ze in verschillende, vaak kwalitatieve, termen zijn beschreven. Ook draagt het aantal karakteristieken niet bij aan de overzichtelijkheid. Een complicatie van een andere aard is dat mensen verschillen, zowel in het belang dat zij hechten aan afzonderlijke aspecten, criteria en karakteristieken, als in hun beoordeling/waardering van de (waargenomen) situatie ten aanzien van een karakteristiek. Het oordeel over een beleidsinstrument kan hierdoor van persoon tot persoon verschillen.

Omdat het complex of vaak zelfs onmogelijk is om de (niet-vergelijkbare) beschrijvingen van karakteristieken samen te voegen, is aan deze beschrijving een kwantitatieve score gekoppeld, die de waardering weergeeft voor de beschreven situatie ten aanzien van de karakteristiek. Bij de bepaling van deze karakteristiekscores wordt een driepuntsschaal gehanteerd, met als mogelijke scores negatief (-1), indifferent (0) en positief (+1). Dit betekent dat een karakteristiek waarvoor de beschreven situatie als negatief wordt beschouwd, de karakteristiekscore -1 heeft en de score +1 als de situatie als positief wordt beoordeeld, et cetera. De

karakteristiekscores voor de te analyseren beleidsinstrumenten worden weergegeven in de scoretabel, die dezelfde opbouw heeft als de performancematrix.

Doordat bij de beoordeling een kwantitatieve beoordelingsschaal is gebruikt, kunnen scores op een hiërarchisch hogere niveau worden berekend als het gemiddelde van de scores op het lagere niveau. Zo is de criteriumscore gelijk aan de gemiddelde score van de bij dat criterium behorende karakteristieken en de aspectscore gelijk aan het gemiddelde van de betreffende criteriumscores. Hierbij is de zogenaamde naïeve benadering gevolgd, waarbij alle karakteristieken respectievelijk criteria even belangrijk worden geacht.

De hiërarchische opbouw maakt het eenvoudig om rekening te houden met verschillen in het relatieve belang en/of in de waardering van karakteristieken, criteria en aspecten. Doordat de performancematrix voor iedere karakteristiek de beschrijving van de situatie bevat, kan iedere gebruiker hieraan zijn eigen waardering koppelen en zo een eigen scorematrix opstellen. Op basis van deze scorematrix kan hij vervolgens de criterium- en aspectscores berekenen. Bij verschillen in het relatieve belang van karakteristieken en/of criteria wordt daarbij uitgegaan van een gewogen gemiddelde, waarbij de wegingsfactoren door het relatieve belang worden bepaald.

De werkwijze met een performance matrix, met de beschrijvingen van karakteristieken, een score matrix en de aggregatie van karakteristiekscores tot criteriumscores en aspectscores levert een overzichtelijk geheel en maakt het eenvoudig om analyses uit te voeren en/of alternatieven te vergelijken. Dankzij de hiërarchische opbouw is het, indien gewenst, altijd mogelijk terug te gaan naar de basisgegevens/waarnemingen.

3.2 Beschrijven kenmerken en aspecten vouchersysteem

De beschreven werkwijze is toegepast voor verschillende categorieën beleidsinstrumenten en is daarbij steeds aangepast aan de betreffende probleemstelling. Dit hoofdstuk geeft de aanpassing zodat het beoordelingskader kan worden gebruikt bij de analyse van de inhoud en resultaten van enkele operationele vouchersystemen.

3.2.1 Kenmerken vouchersysteem

De relevante kenmerken van een vouchersysteem betreffen op de eerste plaats de voorziening waarvoor de vouchers zijn bedoeld. In dit onderzoek gaat het om publieke voorzieningen ofwel voorzieningen van algemeen belang en waarvoor de overheid een taak of verantwoordelijkheid heeft. Daarbij zijn verschillende types te onderscheiden. De belangrijkste zijn (1) primaire levensbehoeften, als voeding, wonen en zorg, (2) basisvoorzieningen, als onderwijs en energie, en (3) aanvullende of verrijkende maatregelen, zoals isolatie van woningen en milieuvriendelijke energieopwekking via zonnepanelen. Een verrijkende maatregel draagt (naar verwachting) bij aan het realiseren van een andere overheidsdoelstelling dan de primaire doelstelling van de betreffende voorziening. Bij woningen bijvoorbeeld is het primaire doel 'wonen' en zorgt energiebesparing voor een 'verrijking' doordat het milieu wordt gespaard (minder energieopwekking nodig). Een tweede kenmerk binnen deze groep betreft de aard van het product ofwel het soort product (goed of dienst) waarom het gaat, bijvoorbeeld kennis, wonen of natuurbeleving. Het derde kenmerk geeft aan of het gebruik van de voucher beperkt is tot een specifiek product, tot een selectie van producten, of dat hij vrij besteedbaar is.

De tweede groep kenmerken betreft de voucher zelf. Het eerste kenmerk betreft de waarde of koopkracht die de voucher vertegenwoordigt. Een voucher kan een bedrag in euro's vertegenwoordigen of de mogelijkheid een specifiek product te verkrijgen. Verder is het van belang of de voucher een vast bedrag voor iedere vrager betreft of dat de waarde van de voucher afhankelijk is van de situatie van de vrager. Dit laatste is bijvoorbeeld aan de orde als de voucher dient om iedereen binnen de doelgroep gelijke kansen te bieden en daarom reke-

ning houdt met bijvoorbeeld geografische factoren (compensatie reiskosten). Tot slot kan de voucher worden toegekend voor een activiteit of een jaar, al dan niet met de mogelijkheid opnieuw een voucher aan te vragen, of voor een periode van meer jaren.

De derde groep kenmerken betreft de doelen die met de vouchers worden nagestreefd. Naast de (algemene) doelen van vraagsturing zijn hier doorgaans ook specifieke of 'eigen' doelen aan de orde. Het primaire doel van vraagsturing is het vergroten van de keuzevrijheid van de vragers waarbij de vragers uiteindelijk de zeggenschap krijgen over de sturing van het aanbod, ofwel de aanpassing van het aanbod aan de vraag. Daarnaast kunnen 'eigen' doelen met een vouchersysteem worden nagestreefd. Dit betreft vaak een of meer empirisch aangetoonde effecten van vraagsturing, zoals het ontstaan van nieuwe producten, de toetreding van nieuwe aanbieders tot de markt en het effectueren van latente vraag (toename gebruik). Deze merendeels kwantitatieve doelen zijn vaak een middel om een achterliggend, vaak kwalitatief doel te realiseren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij NME, met als kwalitatief doel de beïnvloeding van de houding ten opzichte van natuur en milieu (Sollart et al., 2009).

De vierde groep kenmerken betreft de betrokken partijen. Achtereenvolgens zijn dit:

- de overheid die het vouchersysteem introduceert;
- de uitvoerder, aangegeven moet worden wie/welke instelling het is en wat de taken zijn;
- de vragers, dit betreft de potentiële vragers de doelgroep(en) waaraan vouchers worden verstrekt, inclusief de criteria die bij de selectie van de doelgroep(en) zijn gehanteerd;
- de aanbieders, dit betreft de (potentiële) aanbieders waar vouchers kunnen worden gebruikt en de criteria die bij de selectie van aanbieders worden gehanteerd.

De selectie van vragers heeft enige toelichting. Als er op grond van persoonlijke kenmerken (door de overheid) ongewenst geachte verschillen tussen vragers bestaan in de mogelijkheid om een specifieke (publieke) voorziening te gebruiken, kan de overheid via introductie van vouchers proberen deze verschillen te reduceren. De doelgroep bestaat in dit geval uit alle vragers naar de betreffende voorziening. Van deze doelgroep komt echter maar een deel voor een voucher in aanmerking, namelijk alleen die vragers waarvoor de mogelijkheid tot gebruik van de voorziening als te beperkt wordt beoordeeld. De selectiecriteria betreffen kenmerken van de persoonlijke situatie die deze beperking veroorzaken, bijvoorbeeld inkomen of afstand tot de voorziening.

De vijfde groep kenmerken betreft de werkwijze voor de verschillende partijen. Dit zijn bijvoorbeeld:

- de werkwijze voor de vragers bij de procedure om vouchers te krijgen en de voorwaarden die aan het gebruik van vouchers zijn verbonden, inclusief de eventueel vereiste eigen bijdrage.
- de werkwijze voor de aanbieders rond de procedure om voor levering via vouchers in aanmerking te komen en de voorwaarden die aan vouchers zijn verbonden, bijvoorbeeld kwaliteitscriteria voor de producten, leveringsvoorwaarden en eventuele administratieve verplichtingen.
- de werkwijze voor de uitvoerder als het gaat om de werkwijze/procedures bij het beheer van het vouchersysteem, de beïnvloeding van de markt en zorg voor ondersteuning/begeleiding van vragers en aanbieders (zie hoofdstuk 2).

Tabel 3.2*Beschrijving kenmerken van een vouchersysteem.*

	kenmerk	beschrijving karakteristieken
kenmerken vouchersysteem		
Voorziening	type voorziening	primaire levensbehoefte, basisvoorziening, verrijking, etc.
	aard product	kennis, cultuur, wonen, etc.
	product(en)	wel/geen selectie van producten
Voucher	waarde voucher	koopkracht, kan in euro's of in producttermen
	omvang voucher	vast bedrag of afhankelijk situatie vrager
	betalingsregime	vooraf aan vrager, achteraf aan aanbieder, etc.
	toekenning voucher	eenmalig/een periode of voor meer periodes
Doelen	doel(en)	met inzet vouchers beoogde 'eigen' doelen
		(algemene) doelen vraagsturing
betrokken partijen	overheid	overheid die vouchers introduceert
	uitvoerder	instelling(en) belast met uitvoering
		taken/verantwoordelijkheden
	vragers	potentiële vragers
		selectiecriteria (doelgroepen)
Werkwijze	aanbieders	potentiële aanbieders
		selectiecriteria
	vragers	verkrijgen vouchers
		voorwaarden gebruik vouchers
	aanbieders	entree markt
		voorwaarden gebruik vouchers
	uitvoerder	werkwijze/procedure bij de genoemde taken

De beschrijving van de kenmerken vormt de basis voor de beoordeling van het vouchersysteem. Zo zijn de doelen sturend bij de beoordeling van de prestaties en de werkwijze bij de beoordeling van de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid.

3.2.2 Aspect haalbaarheid

Het aspect haalbaarheid is gericht op de beleidsvorming, daarbij is het vooral van belang of het voucher-systeem past binnen de institutionele context, of de voor het functioneren van het vouchersysteem vereiste infrastructuur aanwezig is en of er bij betrokken partijen draagvlak is voor het vouchersysteem. Dit zijn tevens de criteria voor de beoordeling van de haalbaarheid (tabel 3.3). Omdat haalbaarheid betrekking heeft op de situatie voordat het vouchersysteem is ingevoerd, wordt bij een functionerend vouchersysteem gekeken naar de situatie voorafgaand aan de (besluitvorming over de) invoering.

Bij alle criteria staat de vraag centraal of aan het criterium is voldaan en als dit niet het geval is, welke inspanningen (kosten) en tijd zijn vereist om hieraan wel te voldoen.

Criterium institutionele context

Bij het criterium institutionele context wordt gekeken of het vouchersysteem past binnen de vigerende wet- en regelgeving en of is voldaan aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, wat in dit verband beperkt blijft tot het gelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel (zie bijlage 1). De formele beginselen van behoorlijk bestuur en de overige materiële beginselen zijn buiten beschouwing gelaten, omdat ze betrekking hebben op de wijze waarop een besluit tot stand komt en niet zozeer op de inhoud van het besluit (introductie van vouchers), die hier aan de orde is.

De karakteristieken bij dit criterium betreffen:

- eventueel vereiste aanpassing van wet- en/of regelgeving. Afhankelijk van de beschikbare informatie moet worden aangegeven of aanpassing is vereist, welke aanpassing is vereist en wat de voor aanpassing vereiste inspanningen zijn;
- gelijke behandeling van alle potentiële vragers en aanbieders, waarbij vooral de te hanteren selectiecriteria van belang zijn. Een onderwerp hierbij is het risico bij vouchers (zie hoofdstuk 2) van ongelijke kansen of drempels, die worden opgeworpen door zaken als onduidelijke of veel administratieve handelingen, het vereist zijn van voorfinanciering, de hoogte van een verplichte eigen bijdrage of reiskosten;
- de redelijkheid van gemaakte afspraken en/of opgelegde voorwaarden (voor vragers en aanbieders), die er ondermeer voor moeten zorgen dat transacties met vouchers als fair worden beoordeeld.

Criterium infrastructuur

De primaire vraag bij dit criterium is welke infrastructuur (uitvoeringsorganisatie) is vereist voor het kunnen functioneren van het vouchersysteem en in hoeverre deze infrastructuur al voor de invoering aanwezig is. De organisatie van de uitvoeringsorganisatie is genoemd als een belangrijke slaagfactor (tabel 2.2). Een tweede slaagfactor is de bekendheid van het vouchersysteem bij de (beoogde) betrokkenen. Voor hen moet het duidelijk zijn wat dit systeem inhoudt en wat hun rechten en plichten zijn. Ook hier is het relevant in hoeverre de vereiste (informatie)infrastructuur al aanwezig is. Een derde slaagfactor betreft de markt voor de betreffende voorziening. Voor een succesvolle toepassing van het vouchersysteem moet de markt ondermeer gemakkelijk toegankelijk zijn. Ook moeten vraag en aanbod transparant en bij alle betrokkenen bekend zijn. Een vierde slaagfactor betreft de mogelijkheden voor begeleiding en advies van zowel vragers als aanbieders. Bij alle slaagfactoren geeft de discrepantie tussen de vereiste en bestaande infrastructuur inzicht in de voor de invoering van het vouchersysteem vereiste veranderingen en in de (verwachte) inspanningen en tijd die daarmee zijn gemoeid.

De basis voor de beoordeling ligt bij de beschrijving van de werkwijze, die duidelijk maakt (of moet maken) welke infrastructuur nodig is. Relevante infrastructuur betreft:

- de uitvoerder, waarbij niet alleen de ‘inrichting’ voor de opgelegde taken aan de orde is, maar ook of een instantie moet worden ingesteld of dat de taken kunnen worden vervuld door een bestaande instantie (met of zonder aanpassing), dit geldt ook voor de infrastructuur voor de informatievoorziening over het vouchersysteem naar vragers en aanbieders (twee aparte karakteristieken);
- de markt voor de betreffende voorziening, waarbij kan worden gekeken naar de partijen op de markt (vragers, aanbieders, intermediairs), transparantie van de markt (informatie over aanbod, prijzen en kwaliteit), mate van mededinging (keuzevrijheid van vragers en werking prijsmechanisme), kwaliteitsbeheersing, afhandeling van klachten et cetera;
- de begeleiding van betrokken partijen bij het gebruik van vouchers en eventueel overlegstructuren en samenwerkingsverbanden binnen en tussen de verschillende partijen (regie en kaders).

Een kanttekening hierbij is dat het begrip infrastructuur niet eenduidig is gedefinieerd, maar dat (globaal) is aangeduid wat hieronder wordt begrepen. Dit is gedaan omdat zo’n globale duiding voldoende lijkt voor de beoordeling van de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid.

Criterium draagvlak

Het bestaan van draagvlak voor het vouchersysteem bij de betrokken partijen voorafgaand aan de invoering is genoemd als een slaagfactor (tabel 2.2). Een andere slaagfactor is voorafgaand aan de invoering van het vouchersysteem enkele experimenten uit te voeren om de werking van het systeem te evalueren en op basis daarvan bij te stellen (aanpassen kenmerken), en die kunnen bijdragen aan het creëren van draagvlak bij betrokken partijen.

Tabel 3.3*Beschrijving aspect haalbaarheid van een vouchersysteem.*

criterium	karakteristiek	beschrijving
Haalbaarheid		
institutionele context	vigerende wettelijke context beginselen behoorlijk bestuur	passen vouchers binnen vigerende regels/procedures gelijke behandeling vragers en aanbieders redelijkheid gemaakte afspraken (vragers/aanbieders)
Infrastructuur	uitvoerder informatievoorziening markt begeleiding	is er een instantie die als uitvoerder kan functioneren verspreiding informatie over vouchersysteem marktstructuur voor de voorziening structuur begeleiding (en overleg) betrokken partijen
Draagvlak	draagvlak overheid draagvlak uitvoerder draagvlak aanbieders draagvlak vragers	mate waarin de overheid vouchers steunt mate waarin de uitvoerder vouchers steunt mate waarin aanbieders vouchers steunen mate waarin vragers vouchers steunen

3.2.3 Aspect uitvoerbaarheid

Het aspect uitvoerbaarheid betreft de beslissing of het geformuleerde vouchersysteem al dan niet zal worden ingevoerd. Van belang daarbij is of het vouchersysteem ‘technisch gezien’ kan functioneren, welke inspanningen (kosten, tijd) zijn vereist om het systeem in te voeren en operationeel te krijgen, en welke inspanning is vereist als het systeem eenmaal functioneert (exploitatie). Dit zijn de criteria waardoor de uitvoerbaarheid wordt beschreven (tabel 3.4)

Criterium technisch mogelijk

Het criterium technisch mogelijk beschouwt enerzijds de vereiste infrastructuur en anderzijds de uitvoering van de taken van de uitvoerder.

Bij de vereiste infrastructuur is de vraag of de infrastructuur voor de uitvoerder, de markt, de informatievoorziening en de ondersteuning technisch gezien kan worden gerealiseerd en niet onevenredig veel inspanningen vergt. Dit wordt geïllustreerd via de infrastructuur die bij rekeningrijden is vereist, een actueel voorbeeld van infrastructuur die lang als technisch onmogelijk is beschouwd, omdat dit (naar verwachting) onevenredig veel inspanningen zou vergen, maar onlangs als technisch mogelijk is beoordeeld. De infrastructuur bestaat hierbij uit (1) een kastje in iedere auto, (2) meetapparatuur die registreert welke auto op welk tijdstip waar rijdt en (3) verwerkingsapparatuur en programmatuur om per auto het te betalen bedrag te kunnen berekenen op basis van de meetgegevens.

Bij de uitvoering van de taken van de uitvoerder wordt nagegaan of uitvoering mogelijk is en niet onevenredig veel inspanningen vereist. De taken die dit betreft zijn bij de kenmerken beschreven en kunnen van verschillen van systeem tot systeem verschillen. Taken die bij veel systemen aan de orde zullen komen, zijn:

- selectie van vragers en aanbieders die voor vouchers in aanmerking komen;
- verschaffen en innemen van vouchers, inclusief verzorging betalingen;
- informatieverschaffing over het vouchersysteem;
- het beheersen van het vouchersysteem, met als onderdelen toezien op en handhaven van gemaakte afspraken (inclusief kwaliteitscontrole), klachtenafhandeling, voorkomen van misbruik/fraude en dergelijke;
- zorg voor beïnvloeding van de markt en begeleiding van marktpartijen. Hier is sprake van zorg voor, omdat de markt een eigen dynamiek heeft en de uitvoerden wel invloed kan uitoefenen maar niet kan sturen. De

zorg betreft zaken als variatie in het aanbod, afstemming van vraag en aanbod en informatievoorziening over het aanbod.

Bij de beschrijving van de technische mogelijkheden is het niet de bedoeling alle infrastructuur en taken /activiteiten te beschrijven, maar kan worden volstaan met het aangeven van de (te verwachten) knelpunten in de vorm van moeilijk of niet te realiseren infrastructuur en/of taken en, als oplossen van een knelpunt mogelijk is, de inspanningen en tijd die dat vergt. Het overzicht van infrastructuur en taken kan overigens wel behulpzaam zijn bij de analyse van de technische (on)mogelijkheden.

Criterium invoering

Bij de beoordeling van de invoering gaat het om drie karakteristieken, te weten:

- de vereiste inspanningen en tijd om de uitvoerder zodanig in te richten dat het vouchersysteem operationeel is. Hierbij kan worden gedacht aan zaken als opleiding en training van medewerkers, het formuleren van protocollen, procedures en reglementen, het ontwikkelen en produceren van in de operationele fase te gebruiken handleidingen, formulieren, software en dergelijke, het afsluiten van contracten met derden (uiteraard niet met vragers en aanbieders) et cetera;
- de vereiste inspanningen en tijd om het vouchersysteem bekend te maken bij betrokken partijen. Bekendheid met wat het vouchersysteem inhoudt en wat de rechten en plichten zijn van de betrokken partijen, is een slaagfactor voor het functioneren van vouchersysteem. Bij de invoering kan een benadering worden gekozen waarbij deze bekendheid bij invoering zo groot mogelijk is of voor een benadering waarbij deze bekendheid in de loop van de tijd wordt opgebouwd;
- de kosten van overgangsregelingen, aanpassingsregelingen en dergelijke, die nodig zijn om betrokkenen te compenseren die schade lijden door het vouchersysteem, bijvoorbeeld doordat zij een lagere of geen vergoeding meer krijgen.

Een uitgangspunt bij de beoordeling van deze drie karakteristieken is dat de vereiste infrastructuur beschikbaar is. Het eventueel ontbreken van infrastructuur is immers al bij de beoordeling van de haalbaarheid aan de orde en hier meenemen leidt tot dubbeltelling.

Criterium exploitatie

Bij het criterium exploitatie wordt gekeken naar de inspanningen van/kosten voor de uitvoerder bij (1) het afhandelen van de vouchers en (2) de beïnvloeding van de markt, inclusief de ondersteuning van de marktpartijen. Ook wordt gekeken naar de kosten voor vragers en aanbieders. Bij de beoordeling hiervan wordt gekeken naar het takenpakket en wordt, indien nodig per taak, nagegaan hoe groot de inspanningen zijn in relatie tot de (te verwachten) opbrengst. Dit geldt zowel bij de uitvoerder als bij vragers en aanbieders. De beoordeling van het beïnvloeden van de markt is beperkt tot de te leveren inspanning, ongeacht het resultaat daarvan. Dit resultaat is aan de orde bij de prestaties.

Tabel 3.4

Schema voor de boordeling van de uitvoerbaarheid van een vouchersysteem.

Criterium	kenmerk	beschrijving
Uitvoerbaarheid		
technisch mogelijk	infrastructuur	(on)mogelijkheid plus kosten/tijd realisatie
	taken uitvoerder	(on)mogelijkheid plus kosten/tijd realisatie
Invoering	inrichting uitvoerder	inspanningen en tijd die zijn vereist
	bekendmaking vouchers	inspanningen en tijd die zijn vereist
	kosten overgangsregelingen	te maken kosten
Exploitatie	afhandelen vouchers	dit betreft het beheer van het vouchersysteem
	beïnvloeden markt/begeleiding	dit betreft de vereiste inspanning, niet het resultaat
	kosten vragers/aanbieders	

3.2.4 Aspect prestaties

Het aspect prestaties betreft de verwachte resultaten van een functionerend vouchersysteem, waarbij wordt gekeken naar beoogde effecten, neveneffecten en het functioneren van het vouchersysteem (tabel 3.5).

De beoogde effecten betreffen de mate waarin de bij de kenmerken beschreven doelen worden gerealiseerd. Bij de beschrijving van beoogde effecten kan het onderscheid tussen doelbereik en doeltreffendheid aan de orde zijn. Bij doelbereik wordt gekeken naar de mate waarin het doel is gerealiseerd ongeacht de bijdrage daaraan van de vouchers, bij doeltreffendheid wordt gekeken naar de bijdrage van de vouchers aan het doelbereik. Idealiter moet dus met doeltreffendheid worden gewerkt. In de praktijk blijkt dit echter moeilijk te realiseren en wordt (doorgaans) gewerkt met doelbereik.

De neveneffecten betreffen effecten van vouchers die niet aan een gespecificeerd doel zijn gerelateerd. Een neveneffect kan positief of negatief worden gewaardeerd. Als risico's van vouchers benoemde neveneffecten zijn misbruik van vouchers (fraude) en negatieve effecten voor derden. Het aantal en de aard van deze negatieve effecten en van de overige neveneffecten variëren de vouchersystemen. Er moet worden beschreven welke neveneffecten optreden.

Het functioneren van het vouchersysteem betreft enerzijds het vouchersysteem zelf en anderzijds de inspanningen van de vragers en aanbieders. Bij de vragers en aanbieders is aan de orde hoe de aan de vouchers gerelateerde inspanningen zich verhouden tot het voordeel dat zij aan de voucher onttelen. Bij het vouchersysteem is de doelmatigheid van het systeem aan de orde. Dit betreft de vraag of de bereikte prestaties niet óók op een 'goedkopere' manier hadden kunnen worden gerealiseerd. Goedkoper wil zeggen met minder kosten/inspanningen.

Tabel 3.5

Schema voor de beoordeling van de prestaties van een vouchersysteem.

Criterium	kenmerk	beschrijving
Prestaties		
beoogde effecten	doel 1 doel 2	zie kenmerken
neveneffecten	misbruik van vouchers negatieve effecten derden	
Functioneren	doelmatigheid functioneren systeem inspanning vragers/aanbieders	

4 Analyse operationele vouchersystemen

4.1 Inleiding

In hoofdstuk vijf worden twee varianten van een groenvouchersysteem uitgewerkt. Aan de basis van deze uitwerking ligt een analyse van vier Nederlandse vouchersystemen, te weten de cultuurkaart, de innovatievoucher, het persoonsgebonden budget in de zorg (pgb) en de woonvoucher. Drie van de vier systemen zijn operationeel, het woonvouchersysteem verkeert nog in het experimentele stadium. Hierbij past de kanttekening dat in de meest strikte zin, het pgb en de woonvoucher geen vouchersystemen zijn, omdat de koopkracht in geld en niet in de vorm van een voucher beschikbaar wordt gesteld. De beide systemen zijn in de analyse meegenomen om de grenzen van het vouchersysteem te kunnen verkennen. De uitgevoerde analyse, die in dit hoofdstuk centraal staat, heeft tot doel meer zicht te geven op de opzet van en ervaringen met deze systemen en in het verlengde daarvan op ondervonden valkuilen en succesfactoren.

De vier systemen zijn beschreven aan de hand van de kenmerken van een vouchersysteem (tabel 3.2). Op basis van deze kenmerken volgt het oordeel op de aspecten haalbaarheid, uitvoerbaarheid en prestaties. Voor de beschrijving van de kenmerken en de beoordeling op de aspecten is gebruik gemaakt van een brede waaier aan publicaties: haalbaarheidstudies, subsidieregelingen, bestedingsrapportages, evaluaties, et cetera.

In de analyse is relatief veel aandacht besteed aan de cultuurkaart, enerzijds omdat het idee van groenvouchers is geïnspireerd op het succes van de cultuurkaart (LNV, 2008) en anderzijds vanwege de overeenkomsten tussen beide systemen. Zo kenmerken beide systemen zich door het beschikbaar stellen van een budget (voucher) aan scholen, waarmee leerlingen (individueel of klassikaal) activiteiten kunnen bekostigen én is er een verwantschap in hetgeen beide systemen nastreven, namelijk via toename (kwantiteit) en verbreding (kwaliteit) van het gebruik een verandering bewerkstelligen in de houding ten aanzien van respectievelijk natuur en cultuur (zie ook Sollart et al., 2009). De extra aandacht bestaat ondermeer uit een interview met de projectleider cultuurkaart bij de Stichting Cultureel Jongeren Paspoort (CJP), de uitvoerder van de cultuurkaart. De cultuurkaart is beschreven in paragraaf 4.2. Het systeem van de innovatievoucher, het pgb in de zorg en de woonvoucher komen aan de orde in de paragrafen 4.3 tot en met 4.5. Het hoofdstuk sluit af met de systematische vergelijking van de vier vouchersystemen (paragraaf 4.6).

4.2 De cultuurkaart

4.2.1 Aanleiding

De aanleiding voor de introductie van de cultuurkaart en zijn voorlopers was dat, vanuit het perspectief van OCW, het cultuurbezoek van scholieren onbevredigend was. De integratie van het culturele aanbod in het schoolprogramma was gering en culturele activiteiten waren vaak afhankelijk van enkele enthousiaste docenten. Doordat roosterproblemen, reiskosten en de kosten van de activiteiten voor de nodige organisatorische rompslomp zorgden, werden culturele activiteiten vaak buiten schooltijd en op basis van vrijwillige deelname georganiseerd (Ganzeboom et al., 2003).

De basis voor de huidige cultuurkaart is eind jaren negentig van de vorige eeuw gelegd via het beleidsprogramma *Cultuur en School* (OCW, 1997), nadat eerdere initiatieven om leerlingen in aanraking te brengen met kunst en cultuur geen onverdeeld succes waren geweest. Het voorlaatste initiatief in de periode 1981-1984,

de zogeheten *SeCu-projecten* (SeCu staat voor secundair onderwijs en culturele instellingen) voor leerlingen van het lbo en mavo, was geen onverdeeld succes: voor de leerlingen was er te weinig geschikt aanbod en de belangstelling vanuit scholen was gering.

Met het beleidsprogramma *Cultuur en School* beoogde OCW cultuureducatieve activiteiten te verankeren in de praktijk van zowel middelbare scholen als culturele instellingen. Een essentieel verschil met voorgaande initiatieven is dat voor het eerst de culturele activiteiten van leerlingen niet vrijblijvend zijn, maar zijn vastgelegd in kerndoelen van de basisvorming en in examenprogramma's (Ganzeboom et al, 2003). Dat laatste gebeurde bij de invoering van het vak Culturele en Kunstzinnige Vorming (CVK) in de Tweede Fase van het voortgezet onderwijs.

Het vak CKV bestaat uit drie delen, waarvan CKV1 voor alle leerlingen verplicht is. In CKV1 staan de eigen ervaringen van leerlingen en de reflectie hierop centraal. Omdat leerlingen moeten ervaren wat kunst en cultuur inhouden, is het bezoeken van culturele instellingen een vast onderdeel van het onderwijsprogramma. Het vak CKV1 beoogt de kwaliteit van de perceptie van culturele manifestaties te bevorderen en daarmee actieve cultuurparticipatie te stimuleren. Dit is hier aangeduid met het stimuleren van de cultuurhouding, analoog aan het begrip natuurhouding bij NME. De algemene doelstelling van CKV1 luidt:

'De kandidaat kan een gemotiveerde keuze maken van voor hem betekenisvolle activiteiten op het gebied van kunst en cultuur, op grond van de ervaring met deelname aan culturele activiteiten, kennis van kunst en cultuur, praktische activiteiten op het gebied van één of meer kunst disciplines en de reflectie daarop.' Examenprogramma culturele en kunstzinnige vorming 1, vwo en havo, ministerie van OCenW (Den Haag 1998).

In het kader van *Cultuur en School* zijn in het schooljaar 1998-1999 CKV-vouchers (ook wel CKV-bonnen genoemd) geïntroduceerd om leerlingen te laten ervaren wat kunst en cultuur inhouden. In eerste instantie (1998) werd een proef gehouden in acht gemeenten, waarbij in totaal circa 15.000 havo- en vwo-leerlingen een gratis CJP-pas ontvingen. De positieve resultaten hiervan (Ganzeboom en Nagel, 1999) zijn een reden de pilot een vervolg te geven:

- in het schooljaar 1999-2000 krijgen 81.000 havo- en vwo-leerlingen in de Tweede Fase een CKV-bon;
- vanaf het schooljaar 2000-2001 zijn CKV-bonnen ook beschikbaar voor het vmbo;
- vanaf het schooljaar 2001-2002 zijn CKV-bonnen ook voor de basisvorming (onderbouw) van havo en vwo;
- vanaf het schooljaar 2001-2002 krijgen ook docenten CKV-bonnen;
- vanaf het schooljaar 2002 kunnen ook het speciaal- en praktijkonderwijs CKV-bonnen aanvragen voor zowel de onderbouw als bovenbouw.

Ondanks dat de CKV-bonnen een succes bleken te zijn, was er een aantal argumenten om naar een alternatief te zoeken. Dit betrof de forse projectkosten, de (administratieve) rompslomp voor alle betrokkenen en de vraag of het systeem van CKV-bonnen wel aansluit bij de beleidsprioriteit van OCW om scholen minder regels en meer ruimte te geven. Hierbij zijn in het discussiestuk *De toekomst (OCW/CJP)* drie alternatieven genoemd, (1) de bijdrage van OCW toevoegen aan de lumpsum van scholen; (2) de bijdrage van OCW toevoegen aan de subsidie van culturele instellingen en (3) de werkwijze van de CKV-bon handhaven, maar dan in de vorm van een digitale cultuurkaart. Dit laatste alternatief is gekozen en in het schooljaar 2008-2009 zijn de CKV-bonnen vervangen voor de cultuurkaart.

De cultuurkaart is verankerd in de OCW-Regeling cultuurkaart voortgezet onderwijs, die een looptijd heeft van vier jaar (mei 2008-2012). De cultuurkaart is één van de drie instrumenten binnen het 10-puntenplan cultuurparticipatie uit de hoofdlijnennotitie *Kunst van Leven* (OCW, 2007). Deze notitie is de voortzetting van het beleidsprogramma *Cultuur en School*. Een belangrijke doelstelling van dit plan is dat iedere jongere tot 18 jaar vertrouwd raakt met één of meer kunst- of cultuurvormen. De cultuurkaart is daarbij een belangrijk

instrument om binnen het onderwijs de randvoorwaarden voor scholen te verbeteren om aan de kerndoelen en eindtermen op het gebied van kunst en cultuur te kunnen voldoen.

Evenals de CKV-bon is de cultuurkaart gekoppeld aan de kerndoelen en de eindtermen in het voortgezet onderwijs. Omdat de cultuurkaart beschikbaar is voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs biedt de kaart aan de scholen de mogelijkheid een impuls te geven aan cultuureducatie en cultuureducatiebeleid (OCW, 2008). De cultuurkaart verschilt op de volgende aspecten van de CKV-bonnen:

- de cultuurkaart is beschikbaar voor alle scholieren in het voortgezet onderwijs. In het schooljaar 2008-2009 betrof dit ruim 900.000 leerlingen, dit is ongeveer een verdubbeling ten opzichte van het aantal leerlingen dat voorheen voor de CKV-bonnen in aanmerking kwam (alleen leerlingen die CKV1 volgden). Doordat de cultuurkaart voor elk schooljaar geldt, is het mogelijk om invulling te geven aan een doorlopende leerlijn van de leerling;
- waar de CKV-bonnen vakgebonden waren - ze werden ingezet voor het vak CKV1 - kan de cultuurkaart ook worden gebruikt voor culturele activiteiten bij andere vakken, zoals geschiedenis of taal;
- met de cultuurkaart is het beschikbare budget voor cultuureducatie van bijna 6 miljoen naar bijna 16 miljoen euro verhoogd. Per leerling gaat het om een tegoed van € 15 per schooljaar, daarbovenop doneert het VSBfonds € 10 voor alle leerlingen die in de derde of vierde klas het vak CKV volgen, het zogenaamde VSB-tientje. Bij de CKV-bonnen was het bedrag twee keer € 5,70 (in de eerste en in de tweede klas) en € 22,50 in de derde klas vmbo of de vierde klas havo/vwo;
- de cultuurkaart betekent het einde van de administratieve rompslomp bij scholen en culturele instellingen, die samenhang met de CKV-bonnen.

4.2.2 Kenmerken cultuurkaart

De cultuurkaart is een digitale, persoonsgebonden kaart met een magneetstrip. Aan de pas is een tegoed van € 15 gekoppeld, waarmee leerlingen, zowel klassikaal als individueel, culturele instellingen kunnen bezoeken. De omvang van de voucher is in principe een vast bedrag, dat voor alle leerlingen gelijk is. De uitzondering is het zogenaamde VSB-tientje voor leerlingen die in de derde of vierde klas het vak CKV volgen. Dit betreft een donatie van € 10 uit het VSBfonds. Verzilvering vindt achteraf plaats door de culturele instelling (aanbieder) waar de kaart is gebruikt.

Het doel van de cultuurkaart is te bevorderen dat leerlingen (en docenten) culturele activiteiten ondernemen. Met de cultuurkaart wordt bovendien beoogd de samenwerking tussen scholen en culturele instellingen te versterken en bij leerlingen een brede basis te leggen voor cultuurbezoek later (Regeling cultuurkaart, 2008).

De bij de cultuurkaart betrokken overheidsinstantie is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). OCW is eindverantwoordelijk en bepaalt via het vaststellen van criteria welke scholen en culturele instellingen in aanmerking kunnen komen voor deelname aan de regeling cultuurkaart.

De uitvoerder is de stichting Cultureel Jongeren Paspoort (CJP), die vanaf de start met de CKV-bonnen in 1998 door het ministerie van OCW als uitvoerder is gecontracteerd. Het CJP geeft vorm en invulling aan de ontwikkeling, uitvoering en marketing van de cultuurkaart. CJP is als uitvoerder gekozen vanwege (CJP, 2006):

- de logistieke en marketingervaring op het gebied van jongeren en cultuur. Voorafgaand aan de invoering van de CKV-bonnen bediende CJP al ruim 400.000 jongeren in Nederland met culturele informatie en via de CJP-pas;
- een uitgebreid cultureel netwerk van culturele organisaties en koepelorganisaties op het gebied van culturele jongerenmarketing;
- de doelstelling van CJP om jongeren te verleiden tot cultuurdeelname die breed wordt gedragen door het culturele netwerk (zowel culturele organisaties als koepelorganisaties). Gezien de overeenkomst van CJP's

doelstelling en de doelstelling van het vak CKV, was en is CJP een logische partner die de goedkeuring van het culturele veld draagt.

- de positieve ervaring (in 1998) bij de verstrekking van 15.000 gratis CJP-passen in het voortgezet onderwijs.

Het uitgifteproces van de cultuurkaart heeft het CJP uitbesteed aan de organisatie *Database Fulfillment* (DBF), die de database van leerlingen, docenten, scholen, directies en culturele organisaties heeft opgezet en beheert. De geldstroom en de verwerking van de transacties worden beheerd door *Equens*.

De vragers zijn de leerlingen van de scholen in het voortgezet onderwijs die deelnemen aan de regeling cultuurkaart. In de Regeling Cultuurkaart (OCW, 2008) zijn zowel de reguliere scholen voor voortgezet onderwijs genoemd als scholen voor voorgezet speciaal onderwijs en agrarische opleidingscentra. De deelname door scholen is vrijwillig en scholen moeten zelf een aanvraag indienen. Scholen die deelnemen moeten een projectcoördinator aanstellen die fungeert als aanspreekpunt voor het CJP en die verantwoordelijk is voor praktische en logistieke aspecten zoals het beschikbaar stellen van de gegevens van de leerlingen en de betrokken docenten. Deelnemende scholen ontvangen de cultuurkaarten voor de leerlingen en de docentenkaarten (per onderwijstype maximaal vier). Bovendien kunnen aan de school budgethouderskaarten worden verstrekt. Dit zijn kaarten met de collectieve tegoeden van een klas, leerjaar of onderwijstype. Per klas is maximaal één budgethouderskaart beschikbaar, maar scholen kunnen er voor kiezen om een budgethouderskaart per leerjaar of onderwijstype aan te vragen. De leerlingen tenslotte moeten hun cultuurkaart zelf activeren om het budget beschikbaar te krijgen.

OCW stelt geen andere eisen aan het gebruik van de kaart, dan dat deze wordt gebruikt bij geselecteerde aanbieders en voor de educatieve activiteiten die zij voor de kaart mogen bieden. De school is verantwoordelijk voor de manier waarop het tegoed wordt besteed en voor hetgeen van leerlingen wordt verlangd in het kader van hun deelname aan culturele activiteiten. De school (docent) bepaalt welk deel van het tegoed de leerling zelf met zijn/haar kaart mag uitgeven en over welk deel de docent via de budgethouderskaart kan beschikken voor bijvoorbeeld klassikale activiteiten. De cultuurkaart is deels gekoppeld aan de kerndoelen en eindtermen in het voortgezet onderwijs en vormt een financieel steuntje in de rug voor de school om deze kerndoelen en eindtermen te kunnen realiseren en/of voor de leerlingen om in het kader van hun opleiding culturele activiteiten te ontplooiën, zoals het bezoeken van een tentoonstelling of toneelstuk.

De aanbieders zijn de culturele instellingen, die als acceptant zijn goedgekeurd door CJP. OCW bepaalt door het vaststellen van criteria waaraan culturele organisaties moeten voldoen om cultuurkaartacceptant te (kunnen) worden. Het hoofdcriterium is dat de culturele instelling of individuele kunstenaar aantoonbaar een jongerenbeleid voert. Een eerste indicator hiervoor is het geven van CJP-korting. Bovendien moet de instelling of individuele kunstenaar aan één van de volgende vier voorwaarden voldoen:

- a) zijn aangesloten bij een culturele koepelorganisatie
- b) ontvangen een overheidssubsidie voor de uitvoering van culturele activiteiten
- c) verlenen culturele prestaties die vallen onder het verlaagde BTW-tarief
- d) met goed gevolg een (individueel) beoordelingstraject hebben doorlopen.

De organisatie of individuele kunstenaar die niet aan de criteria a, b of c voldoet kan bij CJP het verzoek indienen voor een beoordeling (d). Aan de hand van het gevoerde jongerenbeleid, een toelichting op de (educatieve) activiteiten die met de cultuurkaart moeten gaan worden betaald en minstens één referentie van een school die de activiteit reeds heeft uitgevoerd of bij de ontwikkeling daarvan was betrokken, beoordeelt het CJP in samenspraak met OCW of de instelling als deelnemer wordt geaccepteerd.

Jaarlijks dienen culturele organisaties aan te geven of er wijzigingen zijn opgetreden in de status met betrekking tot de gestelde criteria. Wijzigingen die ertoe leiden dat de organisatie niet meer aan deze criteria voldoet, kunnen tot gevolg hebben dat de erkenning als cultuurkaart-acceptant wordt ingetrokken.

De kwaliteit van het culturele aanbod wordt - naast de criteria voor deelname van culturele instellingen - indirect bewaakt via een *ongeldigheidprocedure*, die docenten kunnen opstarten, als de culturele prestatie in hun ogen niet aan de verwachtingen of eisen voldeed. CJP beoordeelt in samenspraak met OCW of de klacht gegrond wordt verklaard. In dat geval wordt het verbruikte tegoed teruggestort op de kaart van de docent.

Het overzicht van cultuurkaart-acceptanten laat zien dat de cultuurkaart als betaalmiddel kan worden gebruikt bij ruim 1500 culturele instellingen en individuele kunstenaars (CJP, oktober 2009). De door het CJP gehanteerde onderverdeling in elf sectoren (thema's) geeft inzicht in de diversiteit aan culturele activiteiten. De onderscheiden sectoren zijn bibliotheek, bioscoop, centrum voor de kunsten, circus, kunstuitleen, museum, poppodium, schouwburg en concertzaal, steunpunt, theater/dansgezelschap en overig.

Tabel 4.1

Beschrijving kenmerken cultuurkaart.

	kenmerk	beschrijving karakteristieken
Voorziening	type voorziening aard product(en) product(en)	Vrijrijking cultuur door culturele instellingen geleverde producten
Voucher	waarde voucher omvang voucher betalingsregime toekenning voucher	€ 15 per leerling plus € 10 voor leerlingen die CKV volgen vast bedrag (twee categorieën leerlingen) achteraf aan aanbieder per jaar
Doelen	omvang gebruik aanbod voor jongeren cultuurhouding vraagsturing	bevorderen dat leerlingen culturele activiteiten ondernemen verruimen culturele aanbod voor jongeren verandering cultuurhouding vergroten keuzevrijheid
betrokken partijen	overheid uitvoerder taken uitvoerder	OCW Stichting Cultureel Jongerenpaspoort vorm en invulling geven aan de ontwikkeling, uitvoering en marketing van de cultuurkaart
	vragers selectiecriteria aanbieders selectiecriteria	leerlingen (deelnemende scholen) in voortgezet onderwijs geen, deelname school is vrijwillig culturele instellingen en individuele kunstenaars aantoonbaar voeren van een jongerenbeleid, daarnaast voldoen aan één van drie aanvullende voorwaarden
Werkwijze	vragers voorwaarden gebruik aanbieders voorwaarden gebruik uitvoerder	school moet deelname aanvragen en leerling moet cultuurkaart zelf activeren aanstellen coördinator indien niet benaderd, zelf aanmelden bij uitvoerder voeren jongerenbeleid promotie cultuurkaart; verzenden cultuurkaarten en verwerken activeringen beoordelen en actualiseren aanbod; verzorgen uitbetalingen; monitoren besteding en indien nodig ingrijpen.

4.2.3 Beoordeling haalbaarheid

De haalbaarheid speelt in de fase voorafgaand aan invoering van het vouchersysteem en heeft betrekking op de wettelijke en organisatorische randvoorwaarden en de steun van betrokken partijen om het systeem in een later stadium te kunnen realiseren. De beoordeling van de haalbaarheid van de cultuurkaart betreft de periode voorafgaand aan de CKV-bonnen.

Bij de beoordeling van de vigerende wettelijke context is het van belang dat er een regeling moest worden ontwikkeld. Een belangrijk uitgangspunt voor deze regeling is dat culturele activiteiten op scholen, in tegenstelling tot eerdere initiatieven, niet langer vrijblijvend zijn, maar moeten worden vastgelegd in kerndoelen van de basisvorming en examenprogramma's (Ganzeboom et al., 2003). Bij het formuleren van de regeling kon worden meegelif met de invoering van het vak CKV in de Tweede Fase van het voortgezet onderwijs in het schooljaar 1998-1999 (score 0).

Voor de beginselen van behoorlijk bestuur geldt dat er gezien de opgestelde selectiecriteria sprake is van gelijke behandeling van zowel potentiële vragers als potentiële aanbieders. De criteria zijn helder en redelijk. Aanvankelijk konden alleen leerlingen die het vak CKV volgden gebruik maken van de CKV-bonnen, bij de introductie van de cultuurkaart is dit opgeschaald naar alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. Beide keuzes zijn goed beargumenteerbaar vanuit de doelstellingen die met het vouchersysteem beoogd worden. Datzelfde geldt voor de selectie van aanbieders, waarvoor het voeren van een jongerenbeleid een belangrijke eis is. Om de kwaliteit van het aanbod te bewaken is een aantal aanvullende eisen opgesteld, die ook reëel lijken (score 1).

Bij de beoordeling van de redelijkheid van de afspraken is het van belang dat de scholen verantwoordelijk zijn voor de manier waarop het tegoed wordt besteed en voor wat van de leerlingen wordt verlangd. OCW stelt geen nadere eisen voor de invulling en zadelt daarmee de scholen op met het dilemma van de keuzevrijheid voor de leerlingen. Het dilemma betreft enerzijds de keuzevrijheid van de leerling (populaire) culturele activiteiten te bezoeken die hem/haar aanspreken en anderzijds het belang dat leerlingen in aanraking komen met een breed spectrum van kunst (score 0).

Bij het criterium infrastructuur geldt dat voorafgaand aan de invoering van de CKV-bonnen de benodigde infrastructuur voor de uitvoerder al in enige mate aanwezig was. Dit in de vorm van de CJP, die ruime ervaring had op het vlak van jongeren en cultuur. Het CJP bediende al ruim 400.000 jongeren in Nederland door culturele kortingen via de CJP-pas en met culturele informatie via het tijdschrift CJP-media. Met de oprichting van de Stichting cultuurkaartcentrale werd bovendien voorkomen dat een eventueel faillissement van de Stichting CJP het systeem van de cultuurkaart zou treffen (score 1).

Bij de informatievoorziening vormden de scholen voor CJP een nieuwe ingang om jongeren te bereiken. De ervaring met de CKV-bonnen leert dat het vooral van belang is dat de informatie bij de juiste functionaris belandt. Dit zorgt ervoor dat gelijk de juiste actie kan worden ondernomen, bijvoorbeeld opnemen van vouchers in het NME-beleid van de school. Iets soortgelijks geldt voor NME-aanbieders. De informatievoorziening rond het nieuwe systeem van CKV-bonnen richting scholen en culturele instellingen moest vanaf de grond worden opgezet (score -1).

De aanbodzijde van de markt was voor CJP bekend en transparant, de vraagzijde (scholen) was nieuw (score 0).

De onbekendheid van CJP met scholen was overigens wederzijds, docenten kenden het culturele veld niet goed, het verplichte vak CKV was nieuw, een gespecialiseerde CKV-docent bestond nog niet (Sintenie, 2006). Binnen de overlegstructuur (score 0) waren scholen een nieuwe partij; met culturele instellingen was al een goed contact opgebouwd, wat zich ondermeer uitte in de goedkeuring door hen van het CJP als uitvoerder (CJP, 2006).

Ten aanzien van het criterium draagvlak mag worden aangenomen dat dit bij OCW, de initiatiefnemer van de regeling, aanwezig was. Datzelfde geldt voor de uitvoerder; het CJP stimuleerde tenslotte al ruim voor de introductie van de CKV-bonnen de betrokkenheid van jongeren met cultuur via de CJP-pas (score 1). Achteraf kan worden gesteld dat het draagvlak onder scholen aanvankelijk niet groot was, mede omdat scholen niet wisten wat zij met die gratis CKV-bonnen aanmoesten (score 0). Het is aannemelijk dat culturele instellingen open stonden voor het initiatief van de CKV-bonnen. Er stond immers een doelgroep van formaat op hen te wachten, die wat te besteden had. Bij de aanvang van het systeem met de CKV-bonnen waren er al 575 bon-accepterende instanties. Dit waren voornamelijk culturele instellingen die voorheen al CJP-korting gaven (score 1).

Tabel 4.2

Beoordeling van de cultuurkaart op het aspect haalbaarheid.

Criterium	kenmerk	beschrijving	score
Haalbaarheid			
institutionele context	vigerende wettelijke context	opzet regeling lifte mee met invoering van het vak CKV in Tweede Fase VO	0
	beginselen behoorlijk bestuur	gelijke behandeling vragers en aanbieders; heldere en logische selectiecriteria	1
		dilemma keuzevrijheid voor leerlingen overgelaten aan de scholen	0
Infrastructuur	uitvoerder	infrastructuur CJP bestond al grotendeels	1
	informatievoorziening	systeem informatievoorziening moest worden opgezet	-1
	markt	aanbodzijde bekend en transparant, vraagzijde (scholen) nieuw en onbekend	0
Draagvlak	overleg/begeleiding	scholen zijn nieuwe partij	0
	draagvlak overheid	aanwezig, overheid is initiatiefnemer	1
	draagvlak uitvoerder	aanwezig, gezien de CJP-pas	1
	draagvlak aanbieders	aanwezig veel aanbieders gaven al CJP-korting	1
	draagvlak vragers	gering, scholen wisten aanvankelijk niet wat zij met de gratis bonnen aanmoesten	0

4.2.4 Beoordeling uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid heeft betrekking op de technische en organisatorische inspanningen om het vouchersysteem in te voeren en te exploiteren. Belangrijk bij de beoordeling is dat er met de overschakeling van de papieren CKV-bonnen naar de digitale cultuurkaart een andere situatie ontstaat. Waar relevant worden daarom beide varianten afzonderlijk beoordeeld.

Bij het criterium technisch mogelijk geldt dat de eisen die aan de infrastructuur worden gesteld verschillen voor de CKV-bonnen en de cultuurkaart, maar nergens een technische beperking opleveren. Ditzelfde geldt voor de taken van de uitvoerder (scores 1).

Bij het criterium invoering zijn bij beide varianten veel inspanningen vereist. De uitvoerder moet een databestand opzetten met persoonsgegevens van alle leerlingen en docenten van deelnemende scholen. De uitvoerder is voorts verantwoordelijk voor het gehele proces van realisatie van het vouchersysteem, variërend van marketing tot het afhandelen van de uitbetalingen. Dit uitgifteproces is een grootschalige logistiek

operatie, die een intensieve voorbereiding vergt wat betreft het vastleggen van procedures en processen en het ontwikkelen van materialen (score -1)).

De logistieke operatie rondom de bekendmaking van de vouchers is beschreven volgens een strak gepland en vastgelegd proces waarvan de procedures zijn ondergebracht in een handboek. Voor de communicatie met scholen en culturele instellingen is een kalender opgesteld, waarin alle voor deze doelgroepen relevante data (deadlines) zijn opgenomen. Eén en ander heeft veel inspanningen gevergd (score -1).

Voor zover bekend zijn er geen overgangsregelingen ingesteld om (eventuele) betrokkenen (denk aan culturele instellingen) te compenseren voor schade als gevolg van de exploitatie van het vouchersysteem; deze situatie lijkt zich ook niet te hebben voorgedaan (score 1).

De exploitatie van de papieren CKV-bonnen is tijdrovend. Voor alle deelnemers (circa 225.000 in het laatste jaar van de CKV-bonnen) moesten vouchers op naam worden geprint en verspreid. De culturele instellingen moesten de bonnen innemen en opsturen, waarna de eveneens tijdsintensieve afhandeling volgde. De inspanningen die bij de cultuurkaart nodig waren om een digitaal systeem op te zetten voor de afhandeling van transacties, verdienen zich terug bij de exploitatie van de cultuurkaart. De grotendeels geautomatiseerde verwerking van de inzet van de vouchers voor culturele activiteiten heeft voordelen voor alle betrokken partijen. Een groot voordeel is dat hiermee inzicht ontstaat in de bestedingcijfers, waardoor zowel scholen als CJP tussentijds kunnen bijsturen. Een ander voordeel is dat de omvangrijke administratieve papieren rompslomp grotendeels verleden tijd is (score 0).

Beheersing van de markt is slechts gedeeltelijk mogelijk. Er kan in beperkte mate nieuw aanbod worden gecreëerd via benadering van aanbieders en aanpassing van selectiecriteria, waardoor ook individuele kunstenaars acceptant kunnen worden. Met name voor het VMBO is hierdoor veel verbeterd (Sintenie, 2006). Regionale witte vlekken kunnen echter onvoldoende worden verholpen (score 0), alleen al omdat niet overal een concertzaal, schouwburg, et cetera kan worden gerealiseerd. De keuzevrijheid bij besteding door individuele leerlingen is hierdoor in de periferie veel kleiner dan in de stad, wat overigens kan leiden tot klassikale besteding aan activiteiten binnen de school of aan klassikaal bezoek van culturele evenementen in de stad..

Scholen en aanbieders hebben baat bij de omschakeling naar de digitale cultuurkaart. Ze hebben snel een overzicht van (onder)besteding en kunnen relatief eenvoudig in de loop van het schooljaar (een deel van) de resterende individuele tegoeden op budgethouderskaarten bijschrijven voor collectieve besteding. De kosten voor vragers en aanbieders worden als redelijk beoordeeld. Een berekening van het CJP maakt duidelijk dat de administratieve tijd die een projectcoördinator kwijt is slechts enkele uren beslaat. In dit verband geven scholen aan dat het belangrijk is dat het hoger kader deze tijd beschikbaar stelt. Wel worden reiskosten vaak als belangrijke beperkende factor ervaren. Doordat reiskosten niet worden vergoed, kunnen scholen worden beperkt in het af te nemen aanbod (score 0).

Tabel 4.3*Beoordeling van de cultuurkaart op het aspect uitvoerbaarheid.*

criterium	karakteristiek	beschrijving	score
Uitvoerbaarheid			
technisch mogelijk	infrastructuur	technisch goed mogelijk	1
	taken uitvoerder	de ervaring leert dat het kan	1
invoering	inrichting uitvoerder	voor uitgifteproces zijn een organisatie en een digitaal systeem opgezet	-1
	bekendmaking vouchers	helpt uitvoeringskosten is gereserveerd voor marketing	-1
exploitatie	kosten overgangsregelingen	geen	1
	afhandelen vouchers	omschakeling naar digitale cultuurkaart maakt afhandeling minder tijdrovend	0
	beheersen markt	afstemmen vraag en aanbod deels beïnvloedbaar, via aanpassing selectiecriteria aanbod	0
	kosten vragers/aanbieders	inspanningen wegen op tegen extra omzet (aanbieders); reiskosten blijken voor scholen (vragers) een probleem	0

4.2.5 Beoordeling prestaties

Prestaties zijn gedefinieerd als de verwachte resultaten van het vouchersysteem. Aangezien de cultuurkaart reeds operationeel is, worden de prestaties zoveel mogelijk beoordeeld op grond van daadwerkelijk behaalde resultaten.

Bij het criterium beoogde effecten maken de bestedingsrapportages voor de schooljaren 2000-2001 tot en met 2006-2007 (Sintenie, 2006, 2008) duidelijk dat de doelstelling waarmaakt dat meer leerlingen culturele activiteiten ondernemen (score 1). Sinds de invoering van de CKV-bonnen worden jaarlijks veel culturele activiteiten ondernomen door jongeren. Circa 78% van de bonnen werd gebruikt (bericht in Volkskrant 2-11-2009). Deze ontwikkeling zet zich voort bij de overgang naar de cultuurkaart. Nagenoeg alle scholen die in aanmerking komen voor de cultuurkaart nemen deel en gezamenlijk hebben zij circa 16 miljoen euro te besteden. In het eerste uitvoeringsjaar van de cultuurkaart is daarvan 11 miljoen euro geactiveerd, wat in grote lijnen vergelijkbaar is met de CKV-bonnen in eerdere jaren. Een aanzienlijk deel van het bedrag dat niet is besteed, betreft niet-actieve gebruikers. Dit zijn leerlingen of docenten die door de school zijn aangemeld, maar geen van hun bonnen verzilveren. Per schooljaar is circa 13-15% van de deelnemers een niet-actieve gebruiker.

De doelstelling het culturele aanbod voor jongeren te verruimen is gerealiseerd. Culturele instellingen kregen in de gaten dat er een nieuwe doelgroep ontstond waarvoor steeds meer geld beschikbaar kwam. Veel instellingen speelden hierop in, ondermeer door educatief medewerkers aan te stellen. Regulier aanbod werd aangepast en er werden speciale projecten voor jongeren ontwikkeld. Ook ontstonden er nieuwe gezelschappen. Opvallend is de toename van individuele kunstenaars die inspelen op de vraag naar geschikt aanbod voor jongeren. In kwantitatief opzicht blijkt de impuls uit de toename van het aantal acceptanten. Bij de introductie van de CKV-bonnen waren er 575 bon-accepterende instanties, anno 2009 is dit aantal bijna verdriedubbeld (acceptantenoverzicht 2009) en kunnen leerlingen kiezen uit circa 1500 aanbieders (score 1). De doelstelling de cultuurhouding van de leerlingen te verbeteren kwam in de beginjaren slecht uit de verf. Een oorzaak hiervan is het gebrek aan een duidelijke visie van docenten over de toegevoegde waarde van de CKV-bonnen, waardoor er in het algemeen weinig ondersteuning was bij de keuze van leerlingen (Sintenie, 2007). Op slechts 15% van de scholen bemoeiden docenten zich met de besteding (Ganzeboom, in Westerbeek et al., 2007, p. 15). Dit leidde ertoe dat leerlingen veelvuldig kozen voor populaire activiteiten als bioscoopbezoek.

Tegenwoordig houden scholen meer toezicht op de besteding en stijgt het aandeel collectieve activiteiten waarbij leerlingen kennismaken met voor hen nieuwe cultuur. Bij deze activiteiten kunnen docenten zorgen voor een goede voorbespreking en kunnen na afloop verwerkingsopdrachten worden gemaakt, wat de bijdrage vergroot aan de cultuurhouding ofwel het leren kiezen uit de culturele mogelijkheden (score 1).

De gebruiksmogelijkheden van de cultuurkaart (doelstelling keuzevrijheid) worden soms als beperkt ervaren (score 0). Ondanks de toename van het aanbod lopen met name scholen die de cultuur in hun directe omgeving zoeken of in eigen huis willen halen tegen beperkingen aan.

Bij het criterium neveneffecten lijkt er geen sprake te zijn van noemenswaardige gewenste of ongewenste neveneffecten, oneigenlijk gebruik komt nauwelijks voor (score 1).

De doelmatigheid van de digitale cultuurkaart lijkt goed. Er wordt in betekenisvolle mate bijgedragen aan realisatie van de doelstellingen. Weliswaar zijn de kosten aanzienlijk, maar gezien de vele eerdere mislukte pogingen om de betrokkenheid van jongeren met cultuur te vergroten is de cultuurkaart als doelmatig beoordeeld (score 1).

Ook het functioneren van het systeem wordt positief beoordeeld. Het is gebruiksvriendelijk, er is nauwelijks sprake van oneigenlijk gebruik en de bestedingen zijn transparant (score 1).

De gebruik en acceptatie van de cultuurkaart vereist inspanningen van respectievelijk scholen en aanbieders. Voor de scholen geldt daarbij dat de cultuurkaart goede mogelijkheden biedt voor de verplichte buitenschoolse activiteiten (score 0).

Tabel 4.4

Beoordeling van de cultuurkaart op het aspect prestaties.

criterium	kenmerk	beschrijving	score
Prestaties			
beoogde effecten	bevorderen culturele activiteiten	nagenoeg alle scholen nemen deel	1
	verruiming culturele aanbod voor jongeren	aanbieders hebben meer oog voor jongeren; het aantal acceptanten is verdrievoudigd	1
	cultuurhouding	collectieve activiteiten komen cultuurhouding ten goede	1
neveneffecten	keuzevrijheid	gebruiksmogelijkheden als beperkt ervaren	0
	oneigenlijk gebruik	oneigenlijk gebruik komt nauwelijks voor	1
functioneren	doelmatigheid	goed gezien eerdere mislukte pogingen	1
	functioneren systeem	gebruik is bevredigend en bestedingen zijn transparant	1
	inspanning vragers/aanbieders	kost tijd maar biedt goede mogelijkheid voor verplichte buitenschoolse activiteiten	0

4.3 Innovatievouchers

4.3.1 Aanleiding

Ter versterking van het innovatievermogen van het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) in Nederland heeft het ministerie van Economische Zaken in 2004 op advies van het Innovatieplatform een nieuw instrument geïntroduceerd: de innovatievoucher. De directe aanleiding vormde de constatering dat de kennisuitwisseling

tussen MKB en kennisinstellingen niet optimaal verloopt, waardoor de innovatiepotentie van het MKB onvoldoende tot zijn recht komt. De innovatiebrief *In actie voor innovatie* (EZ, 2003) zegt hierover:

'Het MKB maakt lang niet genoeg gebruik van kennis die anderen op de plank hebben liggen, terwijl bestaande kennis juist een belangrijke rol kan spelen bij het ontwikkelen van nieuwe producten, processen of diensten.'

In september 2004 zijn de innovatievouchers geïntroduceerd in de vorm van een experiment met 100 innovatievouchers. In 2005 zijn nog twee experimenten uitgevoerd, waarbij het aantal vouchers tot 600 is opgehoogd. Ook is in 2005 de mogelijkheid ingevoerd de vouchers te gebruiken bij private kennisinstellingen en kennisinstellingen in België en Duitsland. Na de goede ervaringen met de experimenten volgden subsidieregelingen, steeds met een looptijd van een jaar. Deze korte looptijd maakte het mogelijk om de regeling jaarlijks aan te passen. Zo werd in 2006 de kleine (snuffel)voucher ingevoerd, voor de grote voucher werd een eigen bijdrage ingevoerd. In totaal 6000 vouchers werden beschikbaar gesteld, en voor het eerst was bundeling van vouchers mogelijk. De inwisselbaarheid werd uitgebreid met ondermeer grote bedrijven met R&D-faciliteiten en buitenlandse kennisinstellingen. In 2009 is de omvang verder opgehoogd naar 7000 vouchers: 3500 kleine en 3500 grote.

4.3.2 Kenmerken innovatievouchers

De innovatievoucher is een tegoedbon, die een MKB-ondernemer bij een kennisinstelling naar keuze, de zogenaamde kennisdrager, kan gebruiken om kennis in te kopen. Innovatie is een vaag begrip en dat maakt stimuleringsregelingen rondom innovatie in beginsel kwetsbaar. In de subsidieregeling innovatievouchers is vastgelegd dat het bij de beantwoording van kennisvragen moet gaan om overdracht van voor de ondernemer nieuwe kennis die hij kan gebruiken voor de vernieuwing van een product, productieproces of dienst. De vraag van de ondernemer aan de kennisinstelling dient toepassingsgericht te zijn, van de kennisinstelling wordt verwacht dat ze beschikbare kennis bewerkt om voor de betreffende ondernemer tot een antwoord te leiden en interessant te worden.

Er zijn twee soorten innovatievouchers: van € 2.500 en van € 5000. De kleine voucher (snuffelvoucher) is bedoeld om kennis te maken met een kennisinstelling, en wordt slechts eenmalig toegekend. De grote voucher kan jaarlijks worden aangevraagd. Voor de grote voucher geldt een eigen bijdrage van (minimaal) een derde deel van de projectkosten, de overheid draagt maximaal € 5000 bij. Als de beantwoording van de kennisvraag meer kost dan € 7.500, moet de MKB-ondernemer het meerdere uit eigen middelen betalen. In een kennis-overdrachtproject mogen ondernemers maximaal tien vouchers bundelen, zodat zij gezamenlijk een omvangrijker project kunnen laten uitvoeren.

Het primaire doel van de innovatievoucher is het MKB kennis te laten maken met publieke kennisinstellingen. Sinds 2008 kan de MKB-ondernemer de voucher ook inzetten bij het aanvragen van een octrooi. Omdat vraagsturing via inschakeling van kennisinstellingen bij octrooiaanvragen nauwelijks speelt, is dit bij de beoordeling van de innovatievoucher buiten beschouwing gelaten. Van het primaire doel afgeleide doelen betreffen het mobiliseren van latente kennisvragen en de aansturing van kennisinstellingen.

De bij de innovatievoucher betrokken overheid is het ministerie van Economische Zaken. EZ heeft bij het ontwerp van de innovatievoucher bewust gekozen voor een eenvoudig instrument met lage administratieve lasten en een beperkt aantal voorwaarden.

Als uitvoerder is SenterNovem aangewezen, omdat die vrijwel alle subsidieregelingen van EZ op het gebied van innovatie coördineert.

De gebruikers zijn MKB-ondernemers. Een ondernemer die aanspraak wil maken op een innovatievoucher mag gedurende een periode van drie jaar, in totaal niet meer dan honderdduizend euro aan subsidie hebben ontvangen. De procedure bij de innovatievoucher is dat bij SenterNovem een aanvraag wordt ingediend. Toekenning geschiedt op basis van het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt', met dien verstande dat indien honorering van alle aanvragen die op één dag zijn ontvangen, ertoe leidt dat het totale aantal beschikbare vouchers wordt overschreden, er een loting door de notaris plaatsvindt onder de aanvragers van die dag. Vrijwel iedere jaargang is de voorraad innovatievouchers ruim voor het verstrijken van de termijn uitgeput.

Indien de MKB-ondernemer een voucher toegekend heeft gekregen, formuleert hij een kennisvraag en geeft hij een opdracht aan een kennisinstelling naar keuze om deze vraag te beantwoorden. Voor hulp bij het formuleren van de kennisvraag kan de organisatie Syntens worden ingeschakeld. De MKB-er levert de innovatievoucher in bij die kennisinstelling, die de voucher declareert na afronding van de opdracht.

De aanbieders, kennisinstellingen, die in aanmerking komen zijn universiteiten, hogescholen, academische ziekenhuizen, het middelbaar beroepsonderwijs, onderzoeksorganisaties en onderzoeksafdelingen van ondernemingen die niet als hoofddoelstelling onderzoek en ontwikkeling hebben. SenterNovem beheert een niet-uitputtende lijst van instellingen die zeker voldoen aan de criteria. Kennisinstellingen die niet op deze lijst staan, kunnen een verzoek doen om op de lijst te komen.

Subsidiabel zijn die kosten waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij voor de uitvoering van het project noodzakelijk zijn. Een lijst van wel- en niet-subsidiabele kosten is opgesteld. Uitgesloten als kennisoverdrachtproject zijn (1) het leveren van goederen, zoals software, zonder dat de kennisinstelling verder nog enige werkzaamheden verricht, (2) het geven van cursussen en (3) activiteiten in het kader van de uitvoering van verkoopgerichte marketingactiviteiten. Vereist is voorts dat het gaat om projecten waarvan de resultaten grotendeels ten goede komen aan de Nederlandse economie.

Tabel 4.5*Beschrijving kenmerken innovatievoucher.*

	kenmerk	beschrijving karakteristieken
voorziening	type voorziening	verrijkend
	aard product(en)	kennis
	product(en)	kennis
voucher	waarde voucher	€ 2500 (snuffelvoucher) € 5000 (grote voucher), in een project maximaal 10 vouchers
	omvang voucher	vast bedrag
	betalingsregime	achteraf aan aanbieder
doelen	toekenning voucher	snuffelvoucher eenmalig, grote voucher een keer per jaar
	kennismaking	kennismaken MKB-ers met kennisaanbieders
	aansturing onderzoek	sterker aansturen kennisaanbieders op private kennisvraag
	verbinding	stimuleren verbinding MKB en kennisaanbieders
	vraagsturing	mobiliseren van latente kennisvragen
betrokken partijen	overheid	EZ
	uitvoerder	SenterNovem
	taken uitvoerder	uitvoeren subsidieregeling, met als voornaamste taken het verstrekken en uitbetalen van vouchers
	vragers	MKB-ers
	selectiecriteria	voldoen aan de definitie van MKB-er en aan Europese de-minimis-vereisten, niet in staat van faillissement verkeren en geen surseance van betaling hebben aangevraagd.
	aanbieders	(semi-)publieke instellingen uit binnen- of buitenland en R&D-afdelingen van grote bedrijven
	selectiecriteria	hangen samen met ondermeer doelstellingen, winstoogmerk, structurele overheidsfinanciering en omzet
werkwijze	vragers	MKB-er dient aanvraag in
	voorwaarden gebruik	resultaten moeten direct toepasbaar zijn en ten goede komen aan activiteiten in Nederland, bij grote voucher eigen bijdrage van 1/3 van projectkosten
	aanbieders	zelf verzoeken om op de lijst te komen
	voorwaarden gebruik	er is een lijst subsidiabele kosten, uitgesloten zijn cursussen, verkoopgerichte marketingactiviteiten en verkoop (bestaande) producten
	uitvoerder	beoordelen aanvragen en toekennen voucher; -beoordelen aanbieders en actualiseren lijst aanbieders; -beoordelen declaratie aanbieder en uitbetalen

4.3.3 Beoordeling haalbaarheid

Bij de beoordeling van het criterium institutionele context vormt de vigerende Europese regelgeving de relevant context. Bij het formuleren van de subsidieregeling innoveren is hiermee rekening gehouden. Voor de innovatievoucher is meegelift met het formuleren van deze regeling die ook andere instrumenten rondom innovatie betreft (score 0).

Aan de beginselen voor behoorlijk bestuur wordt voldaan. De gehanteerde selectiecriteria voor MKB-ondernemers en kennisinstellingen zijn reëel (scores 1).

Bij het criterium infrastructuur geldt dat de vereiste infrastructuur grotendeels al aanwezig was waardoor weinig inspanningen waren vereist. Dit geldt voor de uitvoerder, SenterNovem, de markt en voor de informatievoorziening. Het MKB was namelijk een doelgroep waarnaar SenterNovem al kanalen had en aan de aanbodzijde volstond een low profile benadering. De insteek was dat een MKB-ondernemer rechtstreeks contact met kennisinstelling zou zoeken en dat pas bij toekenning van de voucher aan de orde was of deze kennisinstelling op de lijst stond of kon komen (scores 1).

Voor zover bekend is geen uitgebreide overlegstructuur opgezet. Gezien de aanvankelijke opzet via drie experimenten, is het aannemelijk dat een (bescheiden) overlegstructuur met betrokkenen is gevormd om de mogelijkheid van een subsidieregeling te evalueren (score 0).

Het ligt voor de hand dat het draagvlak van de overheid, de initiatiefnemer van het vouchersysteem, groot is (score 1).

SenterNovem stelt zich op als een uitvoerende organisatie die niet de indruk wil wekken voorstander van de regeling te zijn (score 0).

Het draagvlak onder vragers is als neutraal beoordeeld. Weliswaar overschreed de belangstelling voor de eerste uitgifte vele malen het aantal beschikbare vouchers, op de eerste dag van uitgifte werden maar liefst 1044 aanvragen voor in totaal 100 vouchers ingediend. Anderzijds vormde het gebrek aan contact tussen MKB en kennisinstellingen de directe aanleiding voor de innovatievoucher (score 0).

Ook bij de beoordeling van het draagvlak onder kennisinstellingen vormt het nagenoeg ontbreken van contact een overweging. Voorts lijkt het aannemelijk dat zij in enige mate positief oordelen, omdat er een doelgroep in beeld komt die budget te besteden heeft. Zij het dat dit budget voor onderzoeksbegrippen relatief beperkt is (score 0).

Tabel 4.6

Beoordeling van het innovatievouchersysteem op het aspect haalbaarheid.

Criterium	kenmerk	beschrijving	score
Haalbaarheid			
institutionele context	vigerende wettelijke context	regeling moest worden ontwikkeld, waarbij is meegelift	0
		gelijke behandeling vragers en aanbieders	1
Infrastructuur	uitvoerder	redelijke afspraken	1
		infrastructuur grotendeels aanwezig	1
	informatievoorziening	volstaan met low-profile informatievoorziening	1
		markt	1
Draagvlak	overleg/begeleiding	weinig inspanning nodig om markt te creëren	1
	draagvlak overheid	bescheiden structuur opgezet	0
	draagvlak uitvoerder	aanwezig, overheid is initiatiefnemer	1
	draagvlak aanbieders	neutraal	0
	draagvlak vragers	beperkt aanwezig	0
		beperkt aanwezig	0

4.3.4 Beoordeling uitvoerbaarheid

Het ministerie van EZ heeft bij het ontwerp van het innovatievouchersysteem bewust gekozen voor een laagdrempelig instrument met lage administratieve lasten en een beperkt aantal voorwaarden. Deze keuze werkt in belangrijke mate door in de beoordeling van de uitvoerbaarheid van het instrument. Zo zijn bij het criterium technisch mogelijk geen problemen aan de orde en zijn de inspanningen bij de exploitatie gering (scores 1). Bij het beheersen van de markt is het uitgangspunt dat de markt zichzelf organiseert. MKB-ers benaderen kennisinstellingen en omgekeerd, wat weinig inspanning voor de uitvoerder oplevert. Bij de inspanningen voor vragers zijn de administratieve lasten voor de aanvraag van een voucher geschat op circa een half uur (Staatscourant, 2008).

Bij het criterium invoering geldt dat er (in 2009) een geavanceerd digitaal systeem voor het aanvragen, overdragen, accepteren en declareren van innovatievouchers is ontwikkeld. De aanvraag gaat via deze Digitale Innovatie Voucher Applicatie (DIVA) veel sneller dan voorheen, na enkele minuten ontvangt de aanvrager al een reactie of een voucher is toegekend of afgewezen. Daarnaast zijn onvolledige aanvragen niet meer mogelijk. De inrichting vergde hierdoor veel inspanning (score -1).

De bekendmaking is via een (bestaande) website ingevuld. Mede omdat het aanvankelijk ging om een subsidieregeling zonder eigen bijdrage, werd ze na bekendmaking van de regeling al snel opgepikt door ondernemend Nederland, al dan niet via subsidieadviseurs (score 1).

Er is geen sprake van een overgangsregeling (score 1).

Tabel 4.7*Beoordeling van het innovatievouchersysteem op het aspect uitvoerbaarheid.*

criterium	kenmerk	beschrijving	score
uitvoerbaarheid			
technisch mogelijk	infrastructuur	geen probleem	1
	taken uitvoerder	geen probleem	1
invoering	inrichting uitvoerder	relatief geavanceerd systeem is ontwikkeld	-1
	bekendmaking vouchers	low profile via website met informatie	1
exploitatie	kosten overgangsregelingen	niet aan de orde	1
	afhandelen vouchers	eenvoudig gehouden dus weinig inspanning	1
	beheersen markt	verondersteld is dat de markt zichzelf organiseert	1
	kosten vragers/aanbieders	weinig vanwege eenvoudige procedures	1

4.3.5 Beoordeling prestaties

Prestaties hebben betrekking op de resultaten van het operationele vouchersysteem. De beoordeling van de prestaties is grotendeels ontleend aan vier evaluatiestudies naar het gebruik en de effectiviteit van de innovatievouchers (Cornet et al., 2005; Cornet et al., 2007; Ernst et al., 2007; Bongers et al., 2008). De drie eerstgenoemde studies beschouwen de experimenten in 2004 en 2005, de laatstgenoemde analyseerde de periode 2005 en 2006.

Bij de beoordeling van de doelstelling het MKB kennis te laten maken met kennisaanbieders is gekeken naar het aantal aanvragen en het aandeel daarin van MKB-ondernemers die voorheen geen contacten hadden met kennisinstellingen. Bij het eerste experiment in 2004 waren de innovatievouchers gewild, op de eerste dag van aanmelding waren er al 1044 aanvragen, zodat aanwijzing via loting geschiedde. Ook in de andere jaren was de voorraad vouchers ruim voor het verstrijken van de termijn uitgeput. Het gebruik van de uitgereikte vouchers is echter beperkt. Jaarlijks wordt namelijk slechts 55-60% van de vouchers gebruikt, terwijl het streefpercentage 80% is. In de praktijk blijkt dat de regeling veel MKB-ondernemers trekt die al structureel veel aan R&D doen (Bongers et al., 2008), terwijl bovendien veel ondernemers meermaals een voucher aanvragen. Bijna 50% van de aanvragers in 2004 en 2005 heeft in 2006 opnieuw een innovatievoucher aangevraagd en gekregen (Bongers et al., 2008). Anderzijds vroeg tweederde van de MKB-ondernemers die in 2005 of 2006 een innovatievoucher ontvingen, voor het eerst subsidie aan (Ernst et al., 2007). Dit leidt tot de conclusie dat de aanwas van bedrijven die nog weinig aan R&D doen mogelijk kleiner is dan ze zou kunnen zijn (score 0). De beoordeling van de doelstelling publieke aanbieders sterker aan te sturen betreft vooral de mate waarin zij inspelen op de kennisbehoefte van MKB-ondernemers. Hierbij blijkt dat de innovatievoucher de kennisinstellingen heeft aanzet tot aanpassing van hun organisatie. Steeds meer kennisinstellingen professionaliseren de afhandeling van kennisvragen, bijvoorbeeld door het instellen of uitbreiden van MKB-loketten of door uitbreiding van het aantal onderzoekers en adviseurs. Bovendien gaan kennisinstellingen steeds vaker tot systematische nazorg over, vooral instellingen die contacten met het MKB regelen via loketten nemen een tijd na afloop van het voucherproject contact op met het bedrijf. Een kanttekening is er wat betreft de uitvoering van kennisprojecten. ROC's zijn onvoldoende uitgerust om kennisvragen uit het MKB af te handelen en universiteiten richten zich meer op het samenwerking met grotere bedrijven en het uitvoeren van omvangrijker onderzoeksprogramma's, dan op kennisvragen van MKB-ers. Ook publieke instellingen verschillen in de mate waarin zij met het MKB aan de slag gaan. Waar andere publieke kennisinstellingen moeite lijken te hebben om aansluiting te vinden bij de praktijkvragen uit het MKB, lijkt TNO na een lang leertraject inmiddels behoorlijk toegerust om het MKB te bedienen (score 1). Dat innovatievouchers directe verbindingen tussen MKB en kennisinstellingen stimuleren blijkt uit vrijwel alle evaluatiestudies (score 1). Rode draad in de bevindingen is dat de voucher de MKB-ondernemers aanzet tot extra opdrachten aan kennisinstellingen. Ruim 90% van de ondernemers die een voucher hebben gebruikt, is

van mening dat de bijdrage van de kennisinstelling (in potentie) waardevol is (Bongers et al., 2008). Toch geeft het merendeel van hen aan dat de voucher weinig invloed heeft op het aantal toekomstige opdrachten aan kennisinstellingen (Cornet et al. Jaar?; Bongers et al., 2008). 'Voucherloze opdrachten' worden vooral verstrekt door MKB-ondernemers die dit toch al deden. Hiermee lijkt de voucher vooral toch al bestaande contacten tussen het (koplopend) MKB en kennisinstellingen te versterken. Wat betreft de samenwerking in breder perspectief, dus niet enkel het verstrekken van opdrachten, geldt dat ruim 60% van de bedrijven die de voucher heeft gebruikt, verwacht in de toekomst meer samen te werken met kennisinstellingen (Bongers et al., 2008).

Voor het mobiliseren van latente kennisvragen geldt, min of meer in het verlengde van de voorgaande beoordelingen, en dan met name het aantal aanvragen en de bevinding dat de innovatievouchers MKB-ondernemers aanzetten tot opdrachten die zij anders pas op een later tijdstip zouden zijn aangegaan, dat de doelstelling wordt gerealiseerd (score 1).

Bij het criterium neveneffecten speelt het risico op oneigenlijk gebruik bij proactief handelen door aanbieders, met name als de vraagarticulatie erbij inschiet (Bongers et al., 2008). Op zich is proactief handelen geen probleem, als het vraaggestuurde karakter maar behouden blijft. Dit geldt bijvoorbeeld als kennisinstellingen vooraf aangeven bij een opdracht het voucherbedrag te zullen verdubbelen. Een negatief voorbeeld is de cursus internetmarketing voor MKB-ondernemers van de Fontys hogescholen (kosten € 7500), die met de innovatievoucher kon worden betaald. Tijdens voorlichtingsavonden werd benadrukt dat EZ geld beschikbaar stelde voor de opleiding, waarna aanvraagformulieren voor innovatievouchers werden uitgedeeld. Binnen anderhalf jaar werden circa 250 MKB-ondernemers geworven en de doelstelling voor 2010 lag op 1000 deelnemers. Het ondernemersblad Sprout (februari 2009) stelde de handelswijze aan de kaak, waarna de Raad van Bestuur van Fontys liet onderzoeken of kon worden gesproken van innovatie. Omdat dit niet het geval was, moest Fontys € 885.000 terugbetalen (Naaijens, 2009). Dit voorval maakt duidelijk dat de structurele toetsing van projecten, waar controle op oneigenlijk gebruik deel van uitmaakt, te kort is geschoten, maar tevens dat de criteria wel zodanig zijn geformuleerd dat een oordeel over misbruik relatief eenvoudig is vast te stellen (score 0).

Bij het criterium functioneren blijkt ten aanzien van de doelmatigheid dat met het relatief lage bedrag per project (€ 2500 respectievelijk € 5000) een aanzienlijke impuls wordt gegeven aan de contacten tussen vragers en aanbieders, die de samenwerking op lange termijn ten goede lijkt te komen. Een punt van zorg is het lage gebruiksperscentage, dat verband kan houden met het eenvoudig kunnen aanvragen van een innovatievoucher. Voorts blijkt dat het bedrag van de kleine voucher, die is bedoeld voor een eerste kennismaking met kennisaanbieders, te klein is om de kennismaking handen en voeten te kunnen geven. Dit kan overigens worden opgevangen door vervolgens een grote voucher aan te vragen. De omvang van deze grote voucher wordt als voldoende ervaren, zowel door gebruikers als door kennisinstellingen en beleidsmakers (score 1).

Ten aanzien van het functioneren van het systeem geldt dat de begeleiding van minder innovatieve MKB-ers om in contact te komen met kennisinstellingen tekort schiet. Het niet vooraf hoeven uitwerken van de kennisvraag wordt als een kracht van de regeling (laagdrempelig) gezien, maar met name kennisinstellingen geven aan dat ondersteuning bij de vraagarticulatie noodzakelijk is en beide partijen relatief veel tijd, energie en geld kost (Ernst et al., 2007). Ook heeft het voorval met de Fontys hogescholen duidelijk gemaakt dat de structurele toetsing van projecten tekort schiet (score 0).

De inspanningen van vragers en aanbieders bij respectievelijk gebruik en verzilvering van innovatievouchers zijn gering (score 1).

Tabel 4.8*Beoordeling prestaties van de innovatievoucher.*

Criterium	kenmerk	beschrijving	score
Prestaties			
beoogde effecten	stimuleren contacten MKB en kennisaanbieders	voorraad vouchers snel uitgeput, verzilvering veel minder dan beoogd	0
	aansturing kennisaanbieders	kennisinstellingen variëren in toerusting voor praktijkvragen	1
	verbinden MKB en aanbieders	meer samenwerking verwacht	1
neveneffecten	mobiliseren latente vragen	aantal aanvragen wijst op mobiliseren vraag	1
	oneigenlijk gebruik	laagdrempeligheid kan oneigenlijk gebruik stimuleren	0
Functioneren	doelmatigheid	relatief kleine budget per project heeft bevredigend effect	1
		voorraad snel uitgeput, verzilvering veel minder dan beoogd	
	functioneren systeem	ondersteuning MKB-ers en toetsing in de praktijk beide onvoldoende	0
	inspanning vragers/aanbieders	gering	1

4.4 Persoonsgebonden budget in de zorg

4.4.1 Aanleiding

Iedereen die door ziekte, handicap of ouderdom in aanmerking komt voor zorg in het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), kan kiezen voor zorg in natura of voor een persoonsgebonden budget (pgb) om zelf de benodigde zorg te regelen (in te kopen). Het pgb is voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een belangrijk instrument om in het kader van de AWBZ te komen tot vraagsturing en zorg op maat.

Burgers stellen zich steeds mondiger op en geven uitdrukkelijk te kennen zelf meer vorm en inhoud te willen geven aan hun leven en willen daar ook zelf op aanspreekbaar zijn. Om aan deze behoefte tegemoet te komen, zijn als experiment in 1995 en 1996 pgb-regelingen (pgb's oude stijl) ingevoerd voor de doelgroepen verpleging en verzorging, verstandelijke gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg en zorg voor lichamelijk gehandicapten. Het experiment voor lichamelijk gehandicapten is in 2002 afgesloten. De pgb-regelingen voor de andere doelgroepen zijn in 2003 vervangen door de zogenaamde pgb-nieuwe stijl: één regeling voor alle zorgvragers in de AWBZ.

Met de invoering van de pgb-nieuwe stijl zijn de pgb's oude stijl afgesloten, met een overgangperiode voor personen die op basis van oude afspraken zijn geïndiceerd. De AWBZ-brede pgb-regeling heeft betrekking op de functies persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding, tijdelijk verblijf (logeeropvang) en vervoer. De functie huishoudelijke verzorging maakte tot de overheveling naar gemeenten in het kader van de WMO in 2007 ook deel uit van de pgb-nieuwe stijl. In 2007 is een driejarig experiment van start gegaan met het pgb in de Zorgverzekeringswet (Zvw). Verzekerden met een visuele beperking kunnen vanaf die datum een pgb aanvragen voor hulpmiddelen.

De analyse betreft het pgb-nieuwe stijl. Vergelijkbaar met de beoordeling van de cultuurkaart, waarbij de CKV-bon in de analyse is betrokken, worden bij de beoordeling ook de pgb's oude stijl in beschouwing genomen. De fase van indicatiestelling, waarin wordt bepaald of iemand in aanmerking komt voor AWBZ-zorg is buiten

beschouwing gelaten. De indicatiestelling gebeurt immers voorafgaand aan de keuze tussen pgb en zorg in natura. De indicatiestelling wordt uitgevoerd door:

- het RIO dat voor iedere geïndiceerde vorm van zorg de bijbehorende zorgswaarte (klasse) in uren of dagdelen bepaalt. Dit gebeurt voor zes functies, huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, verpleging, ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding en kortdurend verblijf;
- de bureaus Jeugdzorg die vanaf de inwerkingtreding van de wet op de Jeugdzorg (2005) de bevoegdheid hebben te indiceren voor AWBZ-zorg voor jeugdigen met psychiatrische problematiek. (VWS, 2007, p. 7).

4.4.2 Kenmerken pgb in de zorg

De omvang van een pgb is afhankelijk van de indicatie, voor iedere AWBZ-functie zijn tarieven vastgesteld voor de geïndiceerde klassen (VWS, 2003, p. 1). Hierdoor verschilt het budget van zorgvrager tot zorgvrager. De gemiddelde toegekende (netto) budgetten variëren van € 12.500 per jaar voor ondersteunende en activerende begeleiding tot € 18.500 per jaar voor andere budgethouders (VWS, 2007).

Indicatiebesluiten kunnen voor perioden tot maximaal vijf jaar worden gegeven. Het pgb kan dan voor meer kalenderjaren aan de betreffende zorgvrager (budgethouder) worden verleend, wat hem als voordeel heeft dat hij niet aan het einde van ieder kalenderjaar een nieuwe verlening hoeft aan te vragen (Staatscourant, 2005, p. 23).

Belangrijke doelen van het pgb zijn het realiseren van zorg op maat door zorgvragers zelf de zorg te laten organiseren, met daaraan gekoppeld meer eigen verantwoordelijkheid, keuzevrijheid en zorg-op-maat. Een tweede doelstelling is het bewerkstelligen van een grotere doelmatigheid in de zorg (bron: Beleidsbrief pgb gewogen).

De bij het PGB betrokken overheidsinstantie is het ministerie van VWS. De uitvoerder bestaat uit het college voor zorgverzekeringen (CVZ) en de zorgkantoren. Het CVZ verstrekt de zorgkantoren subsidie, waarmee deze de in hun regio wonende zorgvragers op hun beurt de netto persoonsgebonden budgetten verstrekken (Staatscourant, 2005, p. 19). Om de benodigde middelen beschikbaar te krijgen is het, in afwijking van de algemene subsidiebepalingen van de Regeling AWBZ en Ziekenfondswet, niet vereist dat het zorgkantoor aannemelijk maakt dat er in de regio behoefte bestaat aan pgb's of dat de subsidie voldoende zal zijn om in de behoefte te voorzien. Ook hoeft de aanvraag niet van een projectplan vergezeld te gaan. Het zorgkantoor mag de middelen namelijk alleen gebruiken voor het verstrekken van pgb's, zodat aard en doel van de besteding duidelijk zijn (Staatscourant, 2005, p. 20).

De zorgvragers zijn de AWBZ-geïndiceerden, die de keuze hebben tussen een pgb en zorg in natura. Om een pgb te krijgen dient de zorgvrager een verzoek daartoe in bij het zorgkantoor. Als het pgb wordt toegekend, kent de procedure drie beschikkingen, (1) de verleningsbeschikking die de zorgvrager het recht geeft op een subsidie, onder de voorwaarde dat hij zich houdt aan de subsidieverplichting, (2) de voorschotbeschikking, die de wijze bepaalt waarop het verleende budget als voorschot wordt uitgekeerd, en (3) de vaststellingsbeschikking, die na afloop van het kalenderjaar of het einde van de subsidieperiode wordt gegeven en waarin het zorgkantoor definitief het recht op en de hoogte van het budget vaststelt (Staatscourant, 2005, p. 21). Pas de beschikking tot subsidievaststelling geeft de zorgvrager een onvoorwaardelijk recht op subsidie. De subsidievaststelling geschiedt in principe overeenkomstig de subsidieverlening, maar de subsidie kan lager worden vastgesteld als de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden, als de zorgvrager niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen, als de zorgvrager onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid, dan wel als de

subsidieverlening anderszins onjuist was en de zorgvrager dit wist of behoorde te weten (Staatscourant, 2005, p31).

De verlening van een pgb kan door het zorgkantoor worden geweigerd op grond van de zogenaamde moet- en mag-gronden. Het zorgkantoor moet verlening van een pgb weigeren (1) als de zorgvrager op het moment van aanvang van de subsidieperiode in een instelling verblijft, (2) als de zorgvrager op basis van een wettelijk voorschrift anders dan de AWBZ recht heeft op dezelfde zorg als de geïndiceerde zorg of (3) als het zorgkantoor van oordeel is dat een pgb ten behoeve van inkoop van zorg voor een minderjarige, door zijn wettelijke vertegenwoordigers ergens anders voor zal worden gebruikt. Het zorgkantoor mag het pgb weigeren als de verzekerde zich niet heeft gehouden aan de bij verstrekking van een eerder budget opgelegde verplichtingen, waaronder de verplichting het budget te besteden aan de inkoop van de zorg waarvoor het verstrekt is of daarmee verband houdende kosten. Deze gronden zijn limitatief; weigering op andere gronden is dus niet mogelijk. (VWS, 2003).

Als het pgb is toegekend krijgt de zorgvrager het budget op de eigen bankrekening gestort. Hij kan dit budget, binnen de geldende voorwaarden, besteden aan door hem ingeschakelde zorgverleners. Hij moet dus zelf bepalen door wie, wanneer, waar en hoe de benodigde zorg wordt verleend. Hij moet zelf zorgverleners werven, zorgovereenkomsten afsluiten, de zorgverlener(s) uitbetalen, een administratie bijhouden en verantwoording over de besteding afleggen bij het zorgkantoor. Verder moet het budget in het betreffende jaar worden besteed. Tot aan 2007 kon de budgethouder maximaal 10% van zijn netto toegekende budget meenemen naar het volgende kalenderjaar, de zogenaamde 10%-overheveling.

Het zorgkantoor legt de zorgvrager bij de verlening van het pgb een aantal verplichtingen op. De eerste is aan de orde als de budgethouder werkgever is voor de zorgverlener en betreft werkgeversrisico's, zoals doorbetaling van het loon bij ziekte en een hoge WAO-premie bij arbeidsongeschiktheid. Binnen de subsidie-regeling is kostenloze verzekering mogelijk tegen deze risico's (Staatscourant, 2005, p. 26). Een tweede verplichting betreft de verantwoording van de besteding van het budget. Hiertoe moet een of twee keer per jaar een verantwoordingsformulier worden opgestuurd naar het zorgkantoor. En ook moet aan de inkoop van zorg een schriftelijke overeenkomst ten grondslag liggen, die, evenals de declaraties, ten minste zeven jaar moeten worden bewaard. Dit met het oog op controlemogelijkheden (Staatscourant, 2005, p. 27). Om de administratieve lasten van de budgethouder te verlichten geldt bij de verantwoording een vrijstelling voor een bedrag van 1,5% van het jaarbudget, met een minimum van € 250 en een maximum van € 1250. In 2007 is dit verantwoordingsvrije bedrag tot € 2.500 verhoogd, maar door slechte ervaringen is dit weer teruggedraaid.

De aanbieders of zorgverleners zijn naast bestaande zorginstellingen alle andere mogelijke aanbieders van zorg. De huishoudelijke en persoonlijke verzorging, de verpleging en de ondersteunende en activerende begeleiding hoeven niet door een toegelaten instelling te worden verleend. De zorgvrager kan derhalve de zorg ook inkopen bij een natuurlijke persoon of bij een rechtspersoon of ander organisatorisch verband dat niet is toegelaten tot het verlenen van AWBZ-zorg (Staatscourant, 2005, p. 18). Het aanbod moet AWBZ verzekerde zorg betreffen, die kwalitatief verantwoord is. Dit laatste betekent dat de zorg moet voldoen aan de daartoe strekkende normen van de diverse zorgverlenende beroepsgroepen (Staatscourant, 2005, p. 27).

Tabel 4.9*Beschrijving kenmerken persoonsgebonden budget in de zorg.*

	kenmerk	beschrijving karakteristieken
Voorziening	type voorziening	primaire levensbehoefte
	aard product(en)	zorg
	product(en)	AWBZ verzekerde zorg
Voucher	waarde voucher	gemiddeld budget varieert van € 12.500 tot € 18.500
	omvang voucher	afhankelijk situatie zorgvrager
	betalingsregime	vooraf aan zorgvrager
	toekenning voucher	voor een periode van maximaal vijf jaar
Doelen	zeggenschap zorgvrager	zorgvragers organiseren zelf hun zorg, en krijgen meer eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap
	doelmatigheid	bewerkstelligen van grotere doelmatigheid in de zorg
	zorg op maat	aanpassen aanbod aan vraag
	keuzevrijheid	realiseren van meer keuzevrijheid voor zorgvragers
betrokken partijen	overheid	VWS
	uitvoerder	CVZ en de zorgkantoren
	taken uitvoerder	het CVZ coördineert de uitvoering en de zorgkantoren voeren de pgb-subsidieregeling uit
	vragers	zorgvragers met een indicatiebesluit voor een AWBZ-functie die in aanmerking komt voor pgb
	selectiecriteria	weigeren pgb alleen mogelijk op basis van de moet- en mag-gronden
	aanbieders	zorginstellingen en andere aanbieders, zoals mantelzorgers
	selectiecriteria	geen
Werkwijze	vragers	aanvragen bij zorgkantoor
	voorwaarden gebruik	- als budgethouder werkgever is: afsluiten verzekering tegen werkgeversrisico's (is kosteloos mogelijk) - aan inkoop moet schriftelijke overeenkomst ten grondslag liggen die 7 jaar moet worden bewaard - verantwoorden uitgaven (1 of 2 keer per jaar)
	aanbieders	geen acties
	voorwaarden gebruik	leveren van kwalitatief verantwoorde AWBZ-zorg
	uitvoerder	- toetsen aanvraag aan moet- en maggronden - toekennen budget via beschikkingen, inclusief beoordelen ingeleverde verantwoordingen - kwaliteitsbewaking - voorkomen misbruik/fraude

4.4.3 Beoordeling haalbaarheid

Bij het criterium institutionele context is van belang dat het voor de invoering van de pgb-nieuwe stijl aanpassing vereiste van de regeling subsidies AWBZ en Ziekenfondswet. Dit omdat de AWBZ primair het gebruik van zorg in natura regelt en de pgb-regeling formulering van de aanspraken op zorg vereist in termen van functies, functiegerichte indicatiestelling en de daarop aangepaste eigenbijdrageregeling. Het Besluit zorgaanspraken AWBZ en de daarin opgenomen wijzigingen van andere besluiten bevatten de wettelijke inkadering van de elementen die noodzakelijk zijn voor de pgb-regeling. Hierdoor kon de pgb-regeling nieuwe stijl als onderdeel van de modernisering van de AWBZ 1 april 2003 in werking treden (score 0). Bij de beginselen van behoorlijk bestuur zijn de selectiecriteria die gelden voor vragers en aanbieders relevant. De mag- en moetgronden op grond waarvan zorgkantoren kunnen c.q. moeten besluiten een aanvraag niet te honoreren zijn helder en reëel. Aan de aanbodzijde biedt de regeling de mogelijkheid zogenaamde niet-

toegelaten aanbieders te contracteren, waardoor budgethouders ondermeer mantelzorgers kunnen inschakelen (scores 1).

Bij het criterium infrastructuur is van belang dat de infrastructuur in de zorg al bestond vanwege de uitvoering van het naturastelsel van de AWBZ en later de pgb-oude stijl. Deze infrastructuur voldoet in grote lijnen ook als randvoorwaarde voor de pgb-nieuwe stijl. Sinds 1998 is de uitvoering van de AWBZ reeds in handen van de zorgkantoren (score 1).

Ook de bestaande marktstructuur voldoet grotendeels. De betrokken partijen zijn over het algemeen bekend en de marktstructuur is redelijk transparant voor wat betreft ondermeer aanbod, prijzen en kwaliteitseisen. En ook bij de informatievoorziening zijn de bestaande kanalen toereikend (scores 1).

Ten aanzien van overleg en ondersteuning geldt dat de reeds bestaande overlegstructuren in de vorm van contacten tussen zorgkantoren, zorgaanbieders en belangenorganisaties van patiënten toereikend zijn. Nieuw is dat zorgvragers met de pgb-regeling zelf hun administratie moeten bijhouden, zorgovereenkomsten moeten afsluiten en werkgeversrisico's moeten dekken. In de subsidieregeling is vastgelegd dat budgethouders daarbij gebruik kunnen maken van de hulp van een faciliterende organisatie, die hiertoe is ingesteld (score 0).

Bij het criterium draagvlak ligt het voor de hand dat bij zowel de overheid als de zorgvragers draagvlak bestaat voor de regeling (scores 1). De overheid heeft de pgb-regeling namelijk ingesteld als antwoord op de wens van (een deel van de) zorgvragers om de vorm en inhoud van hun zorgbehoefte zelf te kunnen organiseren. De keuzevrijheid tussen zorg in natura en pgb wordt door zorgvragers over het algemeen als positief ervaren. Daarbij moet worden opgemerkt dat budgethouders oude stijl, die negatieve financiële gevolgen ondervinden van de overgang in het eerste jaar zijn gecompenseerd via een budgetgarantie van 100% over het jaarbedrag van hun oude budget (VWS, 2003).

Het draagvlak onder het CVZ en zorgkantoren als uitvoerder is onbekend, en vermoedelijk neutraal (score 0).

Het draagvlak onder aanbieders is naar verwachting aanwezig, doordat de pgb-regeling ook mantelzorgers erkent en vergoedt (score 1).

Tabel 4.10

Beoordeling haalbaarheid pgb in de zorg.

Criterium	kenmerk	beschrijving	score
Haalbaarheid			
institutionele context	vigerende wettelijke context	onderdeel Regeling Subsidies AWBZ en Ziekenfondswet die op 1 april 2003 in werking trad	0
	beginselen behoorlijk bestuur	gelijke behandeling vragers en aanbieders heldere en reële criteria	1 1
Infrastructuur	uitvoerder	CVZ en zorgkantoren bestonden al	1
	informatievoorziening	bestaande informatiekanalen konden worden gebruikt	1
	markt	bestaande marktstructuur voldoet,	1
	overlegstructuur	(mogelijk zijn) faciliterende instellingen ingesteld voor administratie en risicoverzekering; bestaande overlegstructuur kan worden gebruikt	0
Draagvlak	draagvlak overheid	groot	1
	draagvlak uitvoerder	onbekend	0
	draagvlak aanbieders	aanwezig mede omdat mantelzorgers worden erkend en vergoed	1
	draagvlak vragers	keuzevrijheid wordt positief beoordeeld (overgangsregeling verzacht nadelen)	1

4.4.4 Beoordeling uitvoerbaarheid

Bij het criterium technisch mogelijk zijn bij de infrastructuur geen noemenswaardige knelpunten te verwachten (score 1).

Bij de taken van de uitvoerder zijn de preventie van oneigenlijk gebruik en de bewaking van de kwaliteit belangrijke onderwerpen. Oneigenlijk gebruik als misbruik of fraude kan ondermeer optreden als er tegenover een gedeclareerde betaling geen of onvoldoende zorg staat. Controle hierop is in principe mogelijk, immers iedere declaratie kan worden gecontroleerd, maar gezien het grote aantal declaraties ondoenlijk. Eenzelfde probleem doet zich voor bij de kwaliteitscontrole. Weliswaar lijkt controle bij zorginstellingen relatief makkelijk, maar bij de niet-georganiseerde partijen die zorg aanbieden, zoals mantelzorgers is het door het grote aantal aanbieders ondoenlijk om iedere aanbieder afzonderlijk te controleren (score 0).

Bij het criterium invoering zijn veel inspanningen geleverd. Weliswaar bestonden het CVZ en de zorgkantoren al, maar de werkwijze en procedures voor de uitvoering van het pgb, zoals de wijze van behandeling van aanvragen, verwerking van ontvangen verantwoordingen, controle op misbruik en de kwaliteitsbewaking van zorg door niet-toegelaten instellingen, moesten nog worden ontwikkeld (score -1).

Ook de inspanningen om de voucherregeling bekend te maken waren aanzienlijk, omdat de zorgvragers op een eenvoudige manier volledige informatie moeten kunnen krijgen over het pgb. Dit vereiste inspanningen van zorgkantoren en zorgaanbieders, en ook van belangen- en patiëntenorganisaties (score -1). Dit is bevestigd door een experiment van pgb in de Zorgverzekeringswet waar een te geringe investering hierin heeft geleid tot onjuiste en onvolledige informatieverstrekking, wat de kans op succes aanzienlijk verkleint. Dit mede omdat de zorgverzekeraars (uitvoerder) en veel patiëntenorganisaties zowel weinig informatie over het pgb-experiment hadden als weinig kennis van de wet in het algemeen (NZA, 2008).

De kosten van de overgangsregeling zijn te overzien omdat de budgetgarantie slechts voor een beperkte groep geldt, de uitgaven in feite al waren ingecalculeerd (want gebaseerd op indicatiestelling met een veelal meerjarige looptijd) en de geldigheidsduur bovendien beperkt is, vanaf de inwerkingtreding per april 2003 tot eind 2003 (score 1).

Bij het criterium exploitatie vergt het afhandelen van vouchers door de vereenvoudigde uitvoeringsstructuur, weinig inspanning voor de uitvoerder. Met het oog op de uitvoerbaarheid van de regeling door de zorgkantoren, is voor een ruime bestedingsmogelijkheid gekozen. Bovendien is de controle grotendeels beperkt tot het verwerken van de ingeleverde verantwoordingen. Slechts steekproefsgewijs worden de benodigde bescheiden bij budgethouders opgevraagd, om na te gaan of het budget ook daadwerkelijk in lijn met de ingevulde verantwoordingsformulieren correct is besteed (score 0).

Ook de inspanningen om de markt te beheersen zijn, door de steekproefsgewijze controles op misbruik en kwaliteit, te overzien (score 0).

Voor de zorgvrager brengt het pgb veel meer administratieve lasten met zich mee, ondanks dat een deel van de maatregelen om zorgkantoren te ontlasten ook voor hen gunstig zijn. Naast het afsluiten van zorgovereenkomsten moeten zorgvragers financiële verantwoording afleggen aan het zorgkantoor, jaaropgaven maken voor de belastingdienst en indien de zorgvrager mantelzorg inschakelt, moet hij bovendien de rol op zich nemen van werkgever voor de zorgverlener, met bijbehorende risico's van bijvoorbeeld ziekte. Uit studie van Ramakers et al. (2007) komt naar voren dat tweederde van alle pgb-budgethouders voor de administratie en het budgetbeheer derden inschakelt (score -1).

Tabel 4.11*Beoordeling van het pgb-systeem in de zorg op het aspect uitvoerbaarheid.*

criterium	karakteristiek	beschrijving	score
uitvoerbaarheid			
technisch mogelijk	infrastructuur	lijkt geen probleem	1
	taken uitvoerder	individuele controle kost buitensporig veel inspanning	0
invoering	inrichting uitvoerder	vooral ontwikkelen procedures, richtlijnen etc.	-1
	bekendmaking vouchers	uitgebreide informatievoorziening bij zorgkantoren en via belangen- en patiëntenorganisaties	-1
	kosten overgangsregelingen	te overzien, aangezien het om een beperkte groep en een beperkte looptijd gaat	0
exploitatie	afhandelen vouchers	relatief weinig inspanning door steekproefsgewijze controles	0
	beheersen markt	steekproefsgewijze controle misbruik / kwaliteit	0
	kosten vragers/aanbieders	vragers veel administratieve lasten (inspanningen), aanbieders geen inspanningen	-1

4.4.5 Beoordeling prestaties

Bij het criterium beoogde effecten lijken alle vier de doelen (zie tabel 4.12) te worden gerealiseerd (scores 1). Bijna 90.000 mensen maken gebruik van het pgb (cijfers december 2007), tegenover circa 800.000 AWBZ-geïndiceerde personen die voor zorg in natura kiezen. Het aantal pgb-budgethouders laat jaarlijks een groei zien van circa 15%. In 2007 heeft zich een buitenproportionele groei voorgedaan van 42%, die niet was voorzien (VWS, 2008). De jeugd vormt een relatief grote groep binnen de pgb-budgethouders. De groei van het aandeel jeugd is al vanaf 2003 merkbaar. In het eerste kwartaal van 2007 is het aandeel jeugdigen 40%, ongeveer 45% van de instromers is onder de 18 jaar en van hen heeft driekwart de psychiatrische grondslag. Een op de drie budgethouders koopt met zijn pgb uitsluitend zorg in bij mantelzorgers. Dat zijn inwonende en uitwonende familieleden, vrienden, burens en goede bekenden.

Het criterium neveneffecten is beperkt tot neveneffecten die direct zijn gerelateerd aan de invoering van de pgb. Ontwikkelingen die gelden voor de AWBZ als geheel, zoals de groei van het aantal zorgvragers, worden buiten beschouwing gelaten.

Een negatief gewaardeerde neveneffect betreft oneigenlijk gebruik van pgb door ondermeer gemeenten (om mensen uit de bijstand te houden) en zorgaanbieders (score -1). Gemeentelijke sociale diensten zouden op het moment dat zij constateren dat er mogelijk recht bestaat op AWBZ-zorg, de aan de partner van een zorgvrager verleende tijdelijke ontheffing van de plicht tot arbeidsinschakeling intrekken. De partner zou zich daardoor gedwongen voelen een AWBZ-indicatie voor de zorgvrager aan te vragen en te kiezen voor een pgb om zichzelf als hulpverlener in te kunnen huren. Dit kan zich voordoen in gezinssituaties waar sprake is van een bijstandsuitkering en de aanwezigheid van een zieke huisgenoot. Een andere opmerkelijke ontwikkeling is dat er in de jaren voorafgaand aan de WMO sprake is van een sterke afname van huishoudelijke verzorging (van 70% in 2003 naar 55% in 2006) en een sterke toename van ondersteunende begeleiding (van 29 in 2003 naar 545 in 2006) (VWS, 2007). De vraag is of dit samenhangt met de geplande overheveling van de huishoudelijke verzorging van AWBZ naar gemeenten. Voorts signaleren zorgkantoren dat in toenemende mate aanbieders van zorg in natura hun marktaandeel vergroten door hun cliënten een pgb aan te raden. Dit kan zijn veroorzaakt doordat de contracteerruimte voor een individuele aanbieder is bereikt. Andere vormen van oneigenlijk gebruik (VWS, 2007) zijn gehandicapten die met de pgb hun escortservice betalen, kleinkinderen die hun oma meenemen naar een jazzfestival en drukbezette ouders die ermee huiswerkbegeleiding van hun kinderen financieren (score -1).

Een ander ongewenst neveneffect is dat enkele maatregelen om verzekerden tegemoet te komen, in de praktijk anders uitpakken dan was voorzien (score -1). In 2007 is het bestedingsvrije bedrag middels de maatregel '€ 2500 verantwoordingsvrij' verhoogd, waarbij is aangegeven dat dit bedrag aan zorg moet worden besteed. De maatregel bleek budgethouders in verwarring te brengen. Omdat zij bij een intensieve controle toch moeten kunnen bewijzen dat het bedrag aan zorg is besteed, levert deze maatregel in feite niet de beoogde administratieve lastenreductie op (VWS, 2007). Ook lijkt de maatregel een vraag naar pgb te mobiliseren die zich anders niet zou voordoen. Met ingang van 2008 is de maatregel afgeschaft en geldt het oude bestedingsvrije bedrag weer van 1,5% van het budget met een minimum van € 250 en een maximum van € 1250 op jaarbasis. Ook het toestaan van '10%-overheveling' is per 2008 afgeschaft, omdat bleek dat deze overheveling voor 80 procent van de budgethouders als een renteloze lening fungeerde voor de duur van het budget. Een andere argument om de 10%-overheveling af te schaffen is dat deze maatregel grote administratieve problemen gaf in de uitvoering (VWS, 2007).

Een positief beoordeeld neveneffect is dat mogelijke misstanden in de AWBZ-regeling, waar de pgb deel van uitmaakt, via de evaluatie van het pgb aan het licht komen (score 1). Zo lijkt de ongekeerde groei van de vraag naar pgb's, die niet zonder meer is te verklaren, deels te worden veroorzaakt door de te ruim geformuleerde AWBZ-aanspraken. Hierdoor vindt ook onbedoelde en daarmee ongewenste instroom plaats. Ondersteunende begeleiding lijkt in de praktijk te worden ingezet voor de financiering van ondermeer huiswerkbegeleiding en escortservice. Verder roept het grote aantal jongeren dat via de bureaus jeugdzorg instroomt, vragen op over de wijze waarop de bureaus jeugdzorg indiceren, en in hoeverre deze overeenkomen of afwijken van de wijze waarop het CIZ indiceert (VWS, 2007). Ook brengt de opvallende vraagontwikkeling bij jeugd gecombineerd met relatief hoge onderbesteding mogelijke problemen met betrekking tot jeugdzorg aan het licht.

Bij het criterium functioneren wordt de doelmatigheid als neutraal beoordeeld (score 0). Om de uitvoerbaarheid te ontlasten mag de budgethouder zijn pgb ook besteden aan AWBZ-zorg waarvoor hij niet is geïndiceerd. Een strengere budgettering zou de doelmatigheid ten goede komen. Ook de onderbesteding van het budget wijst mogelijk op een matige doelmatigheid. Met name de groep jeugdige pgb-houders met psychiatrische grondslag heeft een relatief hoge onderbesteding. Dit zou kunnen duiden op lange wachtlijsten in de jeugdzorg of een tekort aan behandelaars.

Het functioneren van het systeem voldoet in grote lijnen aan de doelstellingen, maar heeft wel zijn beperkingen. Met name de instroom en kwaliteit van mantelzorgers is niet controleerbaar en beheersbaar, en de beperkte steekproefsgewijze controle laat meer ruimte voor misbruik dan systematische controle van alle budgethouders (score 0).

De inspanningen van vragers en aanbieders zijn door de diverse maatregelen relatief laag (score 0).

Tabel 4.12 Beoordeling prestaties pgb in de zorg

criterium	karakteristiek	beschrijving	score
prestaties			
beoogde effecten	doelmatigheid	zorgvrager kan zelf de zorg organiseren waaraan hij behoefte heeft	1
	keuzevrijheid	zorgvrager heeft grotere keuzevrijheid gekregen	1
	zorg-op-maat	ondermeer voor jeugdigen, waarvoor zorg in natura geen afdoende oplossing biedt	1
	aanpassing aanbod aan vraag	zorgvrager moet zelf bepalen door wie, wanneer, waar en hoe benodigde zorg wordt verleend	1
neveneffecten	oneigenlijk gebruik	gemeenten en zorgaanbieders lijken oneigenlijk gebruik te maken	-1
		maatregelen voor reductie inspanning vragers pakken anders uit	-1
		misstanden AWBZ-regeling komen aan het licht	1
functioneren	doelmatigheid	kan doelmatiger, bijvoorbeeld strengere budgettering	0
	functioneren systeem	goed, maar instroom en kwaliteit mantelzorg is niet controleerbaar / beheersbaar	0
	inspanning vragers/aanbieders	door diverse maatregelen zijn inspanningen relatief laag	0

4.5 Woonvouchers

4.5.1 Aanleiding

Het idee woonvouchers in te voeren in Nederland is in de Nota Wonen (VROM, 2000) geïntroduceerd. In reactie op concepten van deze nota zijn reacties opgesteld door ondermeer de SER (SER, 2000) en de VROM-raad (VROM-raad, 2000). Belangrijke argumenten voor de invoering van woonvouchers betreffen de situatie op de woningmarkt, waar:

- het aanbod zich onvoldoende snel aanpast aan de vraag;
- de doorstroming stagneert, mede door de scheiding tussen de huur- en koopmarkt;
- vragers onvoldoende prikkels hebben om hun woonsituatie aan te passen aan veranderende omstandigheden, wat bijvoorbeeld leidt tot scheefgroei (hoge inkomens in goedkope huurwoningen).

Een woonvoucher is een vast bedrag aan koopkracht dat de houder van de voucher naar eigen inzicht kan besteden aan wonen. Via woonvouchers wordt beoogd de keuzevrijheid te vergroten voor huishoudens met lage inkomens. Doordat de hoogte van de voucher vooraf bekend is en los staat van de feitelijke woonlasten, heeft de houder belang bij een kritische afweging van de prijs en kwaliteit van de woning. Verhuurders zullen hun beleid daarom meer af moeten stemmen op (met de voucher ondersteunde) wensen dan bij de vigerende huursubsidieregeling. Omdat een woonvoucher ook bij koopwoningen kan worden ingezet, heeft de houder meer keuzemogelijkheden, wat overigens ook de eigen verantwoordelijkheid voor de gemaakte keuze benadrukt.

Het beoogde vouchersysteem verschilt van het vouchersysteem in de Verenigde Staten, dat onder de slogan 'moving to opportunities' bekend staat. In de VS is de waarde van een voucher gelijk aan de redelijke markthuur in de regio verminderd met 30% van het inkomen van het huishouden. Deze 30% komt overeen met het redelijk geachte inkomensaandeel voor de huur van een sociale woning, inclusief kosten voor verwarming. De voucher compenseert het verschil tussen de 'redelijke markthuur' en de redelijke geachte bijdrage in de huur. Hierdoor houdt een huishouden bij een goedkopere woning geld over en moet het bij een duurder woning zelf het verschil tussen de 'redelijke huur' en de feitelijke huur opbrengen. Omdat de regeling streng is gebudgetteerd, moeten huishoudens gemiddeld twee jaar en in sommige steden vijf tot acht jaar wachten op toekenning. Als een huishouden 'aan de beurt is, krijgt het zes maanden de tijd een geschikte woning te vinden

en mag het maximaal drie aanbiedingen weigeren. Als het in die tijd niet lukt, vervalt de toewijzing en wordt het huishouden weer onderaan de wachtlijst gezet. Dit beperkt de vrije keuze aanzienlijk (Priemus, 2000).

Het woonvouchersysteem is niet operationeel. In de Nota Wonen is aangegeven dat aan de eventuele introductie van woonvouchers een gedegen voorbereiding vooraf moet gaan, waarin ondermeer wordt verkend of vervanging van huursubsidies door vouchers een wenselijke en begaanbare weg is. Bezuiniging speelt hierbij geen rol omdat bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvarianten (in beginsel) wordt uitgegaan van budgettaire neutraliteit, wat impliceert dat voor woonvouchers hetzelfde budget beschikbaar is/wordt gesteld als voor huursubsidie.

Bij de verkenning van het concept woonvoucher (MDW, 2001) is gekeken naar de toepassingsmogelijkheden van vouchers als subsidie-instrument. Daarnaast betreft de verkenning een aantal experimenten met vouchers, waaruit moet blijken of door woonvouchers de keuzemogelijkheden inderdaad toenemen, of betaalbaar wonen gegarandeerd blijft voor huishoudens met lage inkomens en of er geen ongewenste neveneffecten optreden. Voorbeelden van experimenten zijn het project 'Huren met korting' in Purmerend (Tazelaar et al., 2006) en het experiment 'Huur op Maat' van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), dat sinds 2008 loopt in ondermeer Amersfoort, in samenwerking met de woningcorporaties De Alliantie en Portaal Eemland.

De beschrijving van de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en prestaties van woonvouchers is grotendeels ontleend aan SER (2000) en Van Roost et al. (2007). Bij de beschrijving van de haalbaarheid van woonvouchers is, naast de genoemde publicaties, ook naar het project 'Huren met korting' in Purmerend gekeken. In dit project worden via een inkomensafhankelijke korting op de huur, relatief dure huurwoningen bereikbaar gemaakt voor huishoudens uit lagere inkomensgroepen. Dit project betreft feitelijk slechts een deel van het concept woonvoucher, omdat kopers niet kunnen deelnemen. Een tweede verschil is dat de korting direct aan de woning is gekoppeld en dus niet vrij besteedbaar is. Als door de korting de feitelijk te betalen huur onder de maximale huurgrens komt voor het aanvragen van huurtoeslag, dan kan bovenop de korting van de woningcorporatie ook de huurtoeslag (huursubsidie) van het Rijk worden verkregen. Om de vijf jaar vindt toetsing plaats op het inkomen, op basis waarvan de korting eventueel wordt aangepast. Een aan de regeling gekoppelde voorwaarde is dat een huurder moet verhuizen als de korting vervalt. De woning blijft hierdoor beschikbaar voor huishoudens met lage inkomens. Deze voorwaarde speelt in het experiment geen belangrijke rol. Sommige van de deelnemende corporaties hebben de voorwaarde zelfs niet opgenomen in het huurcontract. Bovendien is in voorkomende gevallen niet op verhuizen aangedrongen.

De evaluatie van dit project 'Huren met korting', dat al loopt sinds de tweede helft van de jaren negentig, is gericht op het toetsen van de rechtvaardigheid en doelmatigheid in de beleving van betrokken huurders en professionals (gemeente en woningcorporaties). Uit de evaluatie blijkt dat 'Huren met korting' een effectief instrument is om relatief dure huurwoningen bereikbaar te maken voor mensen met lage inkomens, waarbij huurders de inkomensstoets en het eventueel vervallen van de korting niet als onredelijk ervaren. Wel kleven er nog enkele schoonheidsfoutjes aan de 'huidige' werkwijze, zoals fraudegevoeligheid van de inkomensstoets en de onduidelijke taakverdeling tussen gemeente en corporaties. De conclusie lijkt echter dat 'Huren met korting', in de beleving van huurders en professionals, rechtvaardig en doelmatig is. De doelmatigheid is aan de orde bij de prestaties, de rechtvaardigheid maakt deel uit van de haalbaarheid.

4.5.2 Kenmerken woonvouchers

De kenmerken van de woonvouchers (tabel 4.13) zijn ontleend aan de reactie van de SER op de Nota Wonen (SER, 2000) en het in opdracht van VROM geschreven essay over passend wonen (Van Roost et al., 2007). Beide publicaties geven aan dat het gewenst is om bij de bepaling van de waarde van de vouchers rekening te houden met regionale verschillen in de woningmarkt. In dat kader wordt voorgesteld de waarde van de voucher

te bepalen aan de hand van de referentiehuid, dit is de huur die in een bepaalde regio als redelijk wordt beschouwd. In beide publicaties is overigens nauwelijks aandacht besteed aan de te volgen werkwijze en dan met name wat betreft het beheersen van de markt, de informatievoorziening en het overleg tussen betrokken partijen.

Bij de voorgestelde benadering is de waarde van de voucher voor een specifiek huishouden gelijk aan het verschil tussen de referentiehuid en de voor dat huishouden redelijk geachte bijdrage in de woonlasten, die afhankelijk is van het inkomen en de samenstelling van het huishouden. De waarde van de voucher is dus onafhankelijk van de feitelijke woonlasten (zie tekstbox 4.1).

Tekstbox 4.1

Voorbeeld berekening netto woonlasten.

Stel dat de referentiehuid in een bepaalde regio € 500 is.
Gezin 1
- het huishoudinkomen bedraagt € 1200 per maand,
- de redelijke bijdrage in de huur is dan € 360 (30% van € 1200)
- de woonvoucher is dan € 500 - € 360 = € 140
- dit geeft als 'netto woonlasten' (dit is na verrekening met de voucher)
o bij een huur/hypotheeklasten van € 500: € 360
o bij een huur/hypotheeklasten van € 600: € 460
o bij een huur/hypotheeklasten van € 100: € 0 en € 40 om te besteden aan andere zaken
Gezin 2
- het huishoudinkomen bedraagt € 2000 per maand,
- de redelijke bijdrage in de huur is dan € 600 (30% van € 2000)
- het gezin komt niet in aanmerking voor een woonvoucher (€ 500 - € 600 < 0)
- de netto woonlasten zijn dus gelijk aan de huur/hypotheeklasten

Een belangrijk verschil tussen de vigerende huursubsidies en de woonvouchers is dat voor woonvouchers alle huishoudens met een voldoende laag inkomen in aanmerking komen, dus ook huiseigenaren en huurders met een lage huur. De doelgroep voor de woonvouchers is dus groter dan die voor de huursubsidie. Om de keuzevrijheid van huurders te waarborgen, moet er bovendien een acceptatieplicht zijn bij verhuurders, wat impliceert dat de verhuurder een huurder niet mag weigeren omdat zijn inkomen te hoog of te laag is. Het is echter denkbaar dat er, conform de situatie bij hypotheeklen, bepaalde marges worden aangehouden om huurders tegen zichzelf te beschermen.

Tabel 4.13*Beschrijving kenmerken woonvouchers.*

	kenmerk	beschrijving karakteristieken
Voorziening	type voorziening aard product(en) product(en)	primaire levensbehoefte wonen AWBZ verzekerde zorg
Voucher	waarde voucher	vast bedrag op basis van inkomen, vermogen en samenstelling huishouden, dat per regio kan verschillen
	omvang voucher	afhankelijk situatie huishouden bewoner
	betalingsregime	vooraf aan bewoner
Doelen	toekenning voucher	langere periode met periodiek toets situatie
	woonkwaliteit	redelijke woning tegen acceptabele woonlasten
	vraagsturing	aanbod aansluiten op wensen consument
	zeggenschap bewoner	vergroting zeggenschap, verantwoordelijkheid en keuzevrijheid huishoudens met een laag inkomen
betrokken partijen	wijksamenstelling	wijken met gemengd karakter is uitgangspunt
	overheid	VROM en gemeente
	uitvoerder	onbekend
	taken uitvoerder	verstrekken voucher
	vragers	bevolking, zowel huiseigenaar als huurder
	selectiecriteria	inkomen, vermogen, samenstelling huishouden
	aanbieders	sociale en commerciële verhuurders en eigenaren van (te koop staande) woningen
	selectiecriteria	geen criteria, eventueel minimumkwaliteit woning
Werkwijze	vragers	bewoner dient aanvraag zelf in
	voorwaarden gebruik	geen, voucher is vrij besteedbaar binnen de categorie wonen
	aanbieders	bewoner bepaalt, vouchersysteem impliceert acceptatieplicht bij huurwoningen (betaling gebeurt door bewoner)
	voorwaarden gebruik	mogelijk minimale kwaliteit woning
	uitvoerder	bepalen referentiehuur/berekenen bedrag voucher; uitbetalen voucher aan bewoner; -periodieke toetsing vragers aan criteria

4.5.3 Beoordeling haalbaarheid

Bij het criterium institutionele context zijn de scores verdeeld. De vouchers voldoen aan de voorwaarden van behoorlijk bestuur omdat er sprake is van gelijke behandeling van de vragers respectievelijk aanbieders en de gemaakt afspraken redelijk lijken (scores 1). De invoering vereist wel aanpassing van de wet alsmede het formuleren (en vastleggen) van de te hanteren methodiek en selectiecriteria (score -1). De wetaanpassing is nodig omdat huur- en koopsubsidie verdwijnen en voor vouchers een en ander wettelijk moet worden geregeld. Ook de eenmalige aanpassing van de huren aan de regionale referentiehuur vereist wetgeving.

Bij de infrastructuur geldt voor de markt en de informatievoorziening dat er een structuur bestaat, maar dat deze niet zondermeer geschikt is voor de vouchers (scores 0). Bij de informatievoorziening is er een structuur voor huurders, die moet worden uitgebreid naar de kopers dan wel huiseigenaren. Voor de markt geldt dat er sprake is van een voorraadmarkt, die zich slecht leent voor vraagsturing. Een belangrijk probleem is bijvoorbeeld dat het bouwen van woningen een langdurig proces is. Noodgedwongen wordt hierdoor de keuze in sterke mate bepaald door de bestaande situatie (voorraadmarkt). Bij een tekort aan aanbod/capaciteit in een gewenst segment, stopt de doorstroom en ontstaat er verstopping. Ten aanzien van de infrastructuur voor overleg en begeleiding is de verwachting dat de bestaande situatie voldoet (score 1).

De uitspraken over het draagvlak zijn ontleend aan de verantwoording in de Nota Wonen, die in paragraaf 3.2 aangeeft dat er bij de overheid verdeeldheid heerst (score 0), aanbieders de experimenten omarmen (score 1) en de belangenbehartigers van de huurders de vouchers afwijzen (score -1). Dit laatste wil trouwens niet zeggen dat er bij huishoudens met lage inkomens geen draagvlak bestaat. Verwacht mag worden dat het draagvlak bij deze groep samenhangt met het feit of het huishouden beter of slechter af is met woonvouchers.

Tabel 4.14

Beoordeling haalbaarheid woonvouchers.

Criterium	kenmerk	beschrijving	score
Haalbaarheid			
institutionele context	vigerende wettelijke context	vereist nieuwe wet plus de specificatie van selectiecriteria en methodiek	-1
	beginselen behoorlijk bestuur	gelijke behandeling vragers en aanbieders redelijke afspraken	1 1
Infrastructuur	uitvoerder	kan via aanpassing infrastructuur huursubsidie	1
	informatievoorziening	bestaande structuur lijkt voldoende voor huurders, gering aanpassen nodig voor kopers	0
Draagvlak	markt	de bestaande markt is een voorraadmarkt en leent zich slecht voor vraagsturing	0
	overlegstructuur/begeleiding	niet genoemd, bestaande situatie moet voldoen	1
	draagvlak overheid	VNG en VROM-raad negatief, SER en RMO steunen experimenten	0
	draagvlak uitvoerder	zie draagvlak overheid	0
	draagvlak aanbieders	vinden experimenten met vouchers zinvol	1

4.5.4 Beoordeling uitvoerbaarheid

Bij het criterium technisch mogelijk lijkt de infrastructuur geen problemen op te leveren (score 1). Dit geldt niet voor de taken van de uitvoerder. Een deel van de taken lijkt zoals kwaliteitsbewaking en het voorkomen van misbruik en fraude, lijkt redelijk eenvoudig te realiseren. Anderzijds zijn er de nadelen van de voorraadmarkt, waardoor variatie in aanbod en marktregulering problemen kunnen leveren (score -1). Dit hoeft de invoering niet in de weg te staan, maar impliceert wel dat vrije keuze en doorstroming maar beperkt mogelijk zullen zijn.

Bij het criterium invoering kan een aanzienlijke kostenpost ontstaan (kosten overgangsregeling) als wordt besloten dat huurders worden gecompenseerd als ze er financieel op achteruit gaan door het wegvallen van de huursubsidie en/of de verhoging van de huur tot de referentiehuur (score -1). Dit betreft een nog te nemen besluit, wat ook anders kan uitpakken (geen compensatie). Bij de inrichting van de uitvoerder zijn inspanningen vereist bij de bepaling (en invoering) van regels voor de huurprijsbepaling en de huurbescherming en bij de eenmalige huuraanpassing naar de referentiehuur. Tevens kan er sprake zijn van overleg over de regulering van de beschikbaarheid van voldoende goedkope woningen en de daartoe vereiste prestatieafspraken tussen corporaties en gemeenten (score 0). Ten aanzien van het bekendmaken van de vouchers is weinig inspanning vereist omdat deze kan worden gekoppeld aan bestaande informatiestromen (score 1).

Bij de exploitatie lijken de inspanningen bij het afhandelen van de vouchers geringer dan bij de huursubsidie (score 0). Het beheersen van de markt is relatief eenvoudig omdat er weinig ruimte is voor oneigenlijk gebruik en de markt zichzelf regelt (score 1). De verwachting is dat de inspanningen bij vragers en aanbieders gering zullen zijn (score 0).

Tabel 4.15*Beoordeling uitvoerbaarheid woonvouchers.*

Criterium	kenmerk	beschrijving	score
Uitvoerbaarheid			
technisch mogelijk	infrastructuur	lijkt geen probleem	1
	taken uitvoerder	reguleren markt heel moeilijk	-1
Invoering	inrichting uitvoerder	fraudebestrijding eenvoudig omdat criteria helder zijn	0
		weinig inspanning m.u.v. eventueel overleg over regelen	
	adequaat aanbod		
Exploitatie	bekendmaking vouchers	weinig inspanning door koppeling aan bestaande informatiestromen	1
	kosten overgangsregelingen	compensatie huurders die er financieel op achteruit gaan	-1
		kan aanzienlijk zijn	
	afhandelen vouchers	inspanning geringer dan bij huursubsidie	0
	beheersen markt	eenvoudig omdat er weinig ruimte is voor oneigenlijk gebruik en de markt zich zelf regelt	1
	kosten vragers/aanbieders	vragers en aanbieders weinig inspanningen	1

4.5.5 Beoordeling prestaties

De beoordeling van de prestaties (tabel 4.16) betreft te verwachten effecten, omdat het systeem nog niet functioneert. Bij de beoogde effecten is verondersteld dat de kwantitatieve effecten worden gerealiseerd (score 1). Bij het ontstaan van wijken met een gemengd karakter is de score 0 gegeven, omdat hier sprake is van tegenkrachten (neveneffecten). Hiermee samenhangende neveneffecten betreffen de afname van de mogelijkheid de samenstelling van de wijk te beïnvloeden via de toewijzing van (huur)woningen (score -1) en het risico van onderconsumptie waarbij huishoudens gezien hun inkomen in goedkope woningen blijven wonen en de voucher niet gebruiken om te verhuizen naar een, qua huur, meer passend geachte woning. De voucher wordt hier (indirect) aan andere zaken dan wonen besteed. Dit kan tot ontstaan of blijven bestaan van scheefgroei leiden (score -1). Andere neveneffecten zijn de extra lagere bijdrage voor huurders met huursubsidie als de invoering van de vouchers budgetneutraal is en de extra kosten als dit niet het geval is (score -1). De oorzaak hiervan is dat alle huishoudens met een laag inkomen een voucher krijgen, dus ook huiseigenaren en huurders die geen huursubsidie kregen. Hierdoor moet of (bij budget neutraal) hetzelfde bedrag door meer huishoudens worden gedeeld, of er moet meer geld beschikbaar worden gesteld.

Bij het criterium functioneren lijkt de doelmatigheid gelijk aan die bij de huursubsidie, wat kennelijk (gezien de wens tot veranderen) als onvoldoende wordt beoordeeld (score 0). Bij het functioneren van het systeem geeft de toegankelijkheid van de markt geen problemen, maar lijkt beheersing van de markt slechts beperkt mogelijk doordat de mogelijkheden om aanbod te creëren (nieuwbouw) of af te dwingen (bestaande woning) aan beperkingen zijn gebonden (score 0). De inspanningen voor vragers en aanbieders zijn gering (score 1).

Tabel 4.16*Beoordeling prestaties woonvoucher.*

Criterium	karakteristiek	beschrijving	score
Prestaties			
beoogde effecten	woonkwaliteit	huishouden met lage inkomen minder afhankelijk van aanbieders	1
	zeggenschap bewoner	keuzevrijheid vergroot doordat koop en huur mogelijk zijn	1
	vraagsturing	versterking marktwerking, maar creëren aanbod (nieuwbouw) niet adequaat mogelijk	0
	wijksamenstelling	onderconsumptie rem op gemengde wijken	-1
neveneffecten		oneigenlijk gebruik komt nauwelijks voor	1
		armoedeval voor grotere groep huishoudens	-1
		bemoeilijkt sturing samenstelling wijk	0
Functioneren	doelmatigheid	neutraal ten opzichte van huursubsidie (wat kennelijk als onvoldoende wordt beoordeeld)	0
	functioneren systeem	beheersing markt beperkt mogelijk omdat het een voorraadmarkt is	0
	inspanning vragers/aanbieders	gering	1

4.6 Vergelijking vouchersystemen

Bij de opzet en inrichting van een vouchersysteem worden expliciet en soms ook impliciet keuzes gemaakt. Via de analyse en het vergelijken van vier vouchersystemen is geprobeerd inzicht te krijgen in welke keuzes dit betreft en welke consequenties bepaalde keuzes hebben voor enerzijds de inrichting van het vouchersysteem en anderzijds de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en prestaties van het vouchersysteem.

De kenmerken van de vouchersystemen zijn de neerslag van de gemaakte keuzes. De vergelijking van de kenmerken geeft aan dat er een duidelijke tweedeling tussen de vier systemen bestaat, waarbij niet alle kenmerken onderscheidend zijn. Zo streven alle vouchersystemen (uiteraard) de doelen na die eigen zijn aan vraagsturing, te weten vergroten van de keuzevrijheid van de vrager en aanpassing van het aanbod aan de vraag. De tweedeling bestaat aan de ene kant uit de cultuurkaart en de innovatievoucher en aan de andere kant uit het persoonsgebonden budget in de zorg (pgb) en de woonvoucher (tabel 4.17).

Tabel 4.17*Clustering van vouchersystemen op basis van hun kenmerken.*

	cultuurkaart/innovatievoucher	pgb in de zorg/woonvoucher
type voorziening	verrijkende voorziening	primaire levensbehoefte
kwantitatief doel	omvang gebruik	maatwerk
kwalitatief doel	beïnvloeden houding vrager	doelmatigheid/tevredenheid gebruik
selectie van vragers	nee	ja
selectie van aanbieders	ja	nee
selectie van producten	ja	nee
omvang voucher	vast bedrag	afhankelijk situatie vrager
toekenning vouchers	eenmalig/een periode	meer periodes
uitbetaling	aan aanbieder (achteraf)	aan vrager (vooraf)

Op de aard van de voorziening na betreffen al deze kenmerken een keuze. Bij het type voorziening is sprake van een onderscheid tussen primaire levensbehoeftes, te weten wonen en zorg, en verrijkende voorzieningen die een positieve bijdrage moeten leveren aan de kwaliteit van respectievelijk het onderwijs en het productieproces. De vraag is nu bij welke kenmerken de tweedeling logisch voortkomt uit de aard van de voorziening en waar dit niet het geval is.

Het type voorziening lijkt bij de kenmerken kwantitatief en kwalitatief doel de oorzaak te zijn voor de tweedeling:

- bij de verrijkende voorziening is het de bedoeling dat de voorziening veel wordt gebruikt (kwantitatief doel), omdat wordt verwacht dat gebruik, met iets nieuw in contact komen, bijdraagt aan een (positieve) verandering in de houding ten opzichte van respectievelijk cultuur en gebruik van kennis (kwalitatief doel);
- bij een primaire levensbehoefte is gebruik vanzelfsprekend en wordt gestreefd naar meer zeggenschap (kwantitatief doel) om tot een bevredigender en doelmatiger gebruik van de voorziening te komen (kwalitatief doel).

Bij de andere kenmerken is de gemaakte keuze minder expliciet gekoppeld aan het type voorziening, al zal dit vaak wel voor enige sturing zorgen:

- selectie van vragers. Bij het pgb en de woonvoucher worden de vragers geselecteerd op grond van hun persoonlijke situatie wat betreft gezondheid dan wel inkomen. Bij de cultuurkaart en innovatievouchers vindt geen selectie van vragers plaats, de vouchers zijn in principe beschikbaar voor alle VO-leerlingen respectievelijk MKB-ers.
- selectie van aanbieders. De cultuurkaart en de innovatievoucher kunnen alleen worden gebruikt bij instellingen die voorkomen op een lijst van aanbieders. Bij het pgb en de woonvouchers geldt dit niet, hier kan in principe bij alle aanbieders van de betreffende producten worden gekocht.
- selectie van producten. Bij de cultuurkaart en de innovatievoucher is niet alleen bepaald bij welke aanbieders moet worden gekocht, maar ook is vastgelegd welke producten kunnen worden gekocht. Bij de beide andere systemen is dit niet het geval, zij het dat bij het pgb achteraf wordt gecontroleerd of juiste producten zijn gekocht en of de kwaliteit daarvan aan de gestelde eisen voldoet;
- omvang van de voucher. Bij de cultuurkaart en de innovatievoucher gaat het om een vast bedrag, dat voor iedere vrager gelijk is, bij de beide andere systemen is de omvang van de voucher afhankelijk van de persoonlijke situatie van de vrager.
- toekenning vouchers. Het pgb en de woonvoucher worden toegekend voor een periode van enkele jaren, waarbij overigens wel periodiek (per jaar of langer) wordt getoetst of nog aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Bij de beide andere systemen vindt de toekenning eenmalig dan wel jaarlijks plaats;

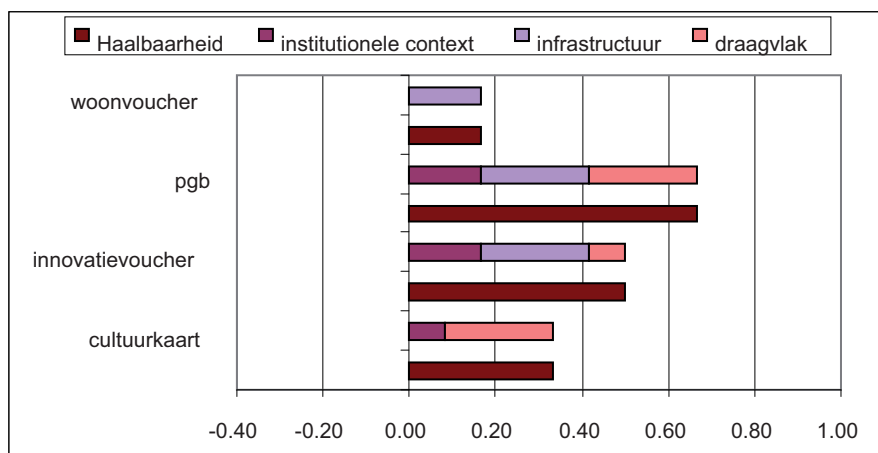
- uitbetaling vouchers. Bij de cultuurkaart en de innovatievouchers vindt uitbetaling plaats aan de aanbieder en pas nadat het product is geleverd. Bij de beide andere systemen krijgt de vrager het bedrag vooraf uitbetaald en bij de woonvoucher is daarmee de zaak beklonken. Bij het pgb is de betaling een voorschot en wordt achteraf geverifieerd of dit voorschot juist is besteed. Zo ja dan is het voorschot tevens de betaling geweest, zo nee dan moet het voorschot geheel of gedeeltelijk worden teruggestort.

De twee waargenomen combinaties van gemaakte keuzes stellen verschillende eisen aan de opbouw en het functioneren van het vouchersysteem. Nagegaan is of dit herkenbaar is bij de beoordeling van de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en prestaties van de vouchersystemen. Een ander aspect dat bij de beoordeling een rol kan spelen is dat de woonvoucher in het stadium is van de experimenten, terwijl bij de andere vouchersystemen voorafgaand aan de invoering sprake is geweest van experimenten en/of voorlopers.

Beoordeling aspect haalbaarheid

De scores voor de criteria waarop de haalbaarheid wordt beoordeeld zijn weergegeven in figuur 4.1. De figuur bevat voor ieder vouchersysteem twee staven, de meerkleurige staaf geeft de bijdrage van de criteria aan de aspectscore, de andere staaf betreft deze aspectscore. Omdat er geen criteria met een negatieve score zijn, zijn beide staven even lang. Een ontbrekende kleur geeft aan dat de betreffende criteriumscore gelijk is aan nul.

Op het aspect haalbaarheid scoort het pgb het best en de woonvoucher het slechtst. Voorts valt op dat voor alle criteria de scores variëren over de vouchersystemen. Op het hiërarchisch laagste niveau is bij sommige karakteristieken een verband te leggen met de tweedeling in systemen en/of met gemaakte keuzes. Voor de karakteristiekscores wordt verwezen naar de bespreking van de afzonderlijke systemen.



Figuur 4.1

Beoordeling haalbaarheid van de geanalyseerde vouchersystemen.

Bij het criterium *institutionele context* valt op dat de score voor de karakteristiek ‘vigerende wet en regelgeving’ bij woonvouchers negatief is, terwijl deze bij de drie andere vouchersystemen neutraal is. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat bij deze systemen voorafgaand aan de invoering sprake is geweest van experimenten en/of voorlopers, waardoor mogelijk de context al gedeeltelijk is aangepast en/of waardoor opgedane ervaringen ertoe hebben geleid dat met de institutionele context strijdige keuzes zijn voorkomen. Bij de karakteristieken voor de beginselen van behoorlijk bestuur zijn alle scores maximaal (score 1) uitgezonderd de score voor de cultuurkaart bij de karakteristiek ‘redelijkheid gemaakte afspraken’ (score 0).

Bij het criterium *infrastructuur* behoeven twee karakteristieken nadere toelichting.

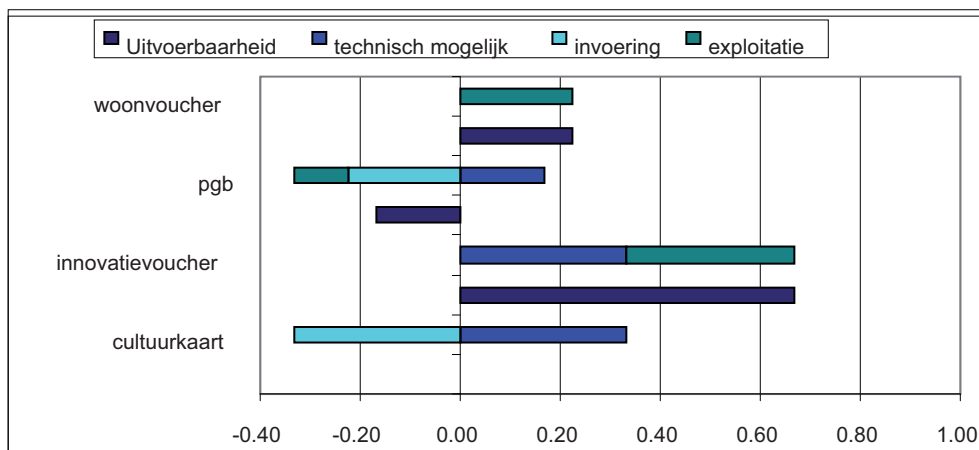
Bij de infrastructuur voor de informatievoorziening over het vouchersysteem, varieert het oordeel over de systemen. Bij de systemen pgb (score 1) en woonvoucher (score 0) is sprake is van een 'nieuwe jas' voor een bestaande voorziening, waardoor de bestaande infrastructuur bruikbaar bleef. Omdat bij de woonvoucher de voorziening en daarmee tevens de selectie van vragers is uitgebreid met de sector koopwoningen, is een overeenkomstige uitbreiding van de infrastructuur noodzakelijk. Hierdoor verschilt de score (0) van die voor het pgb (score 1). Ook bij de cultuurkaart (score -1) en de innovatievoucher (score 1) verschilt de beoordeling. De oorzaak ligt hier bij de keuze voor een geavanceerd systeem (cultuurkaart) dan wel voor low-profile informatievoorziening (innovatievoucher).

Ook bij de infrastructuur voor overleg/begeleiding hangt het verschil in score samen met de aard van de voorziening. Bij pgb en woonvoucher (score 1) gaat het om een primaire levensbehoefte, waardoor er al overleg was en daarmee voldoende infrastructuur. Bij beide andere systemen (scores 0) is dit niet het geval en moest infrastructuur worden ontwikkeld.

Het criterium *draagvlak* vertoont een gevarieerd beeld. Bij draagvlak bij de overheid speelt mogelijk het experimentele stadium van de woonvoucher een rol, de meningen zijn hier namelijk verdeeld (score 0), terwijl er bij de andere drie systemen wel draagvlak is. Opmerkelijk is voorts dat het draagvlak bij vragers een verschillend beeld vertoont bij de onderscheiden groepen systemen. Bij de cultuurkaart en de innovatievoucher is het draagvlak neutraal, mogelijk omdat 'onbekend onbemind' maakt, terwijl bij de andere groep sprake lijkt van een koppeling met het verwachte voordeel. Bij het pgb is het draagvlak bij vragers positief, bij de woonvoucher is er bij met name (belangenbehartigers van) huurders geen draagvlak, mogelijk door de verwachting dat de woonvoucher lager zal zijn dan de huidige huursubsidie.

Beoordeling aspect uitvoerbaarheid

De scores voor de criteria waarop de uitvoerbaarheid wordt beoordeeld zijn weergegeven in figuur 4.2. De innovatievoucher scoort hier het best en het pgb, dat zelfs negatief scoort, het slechtst. De negatieve score wordt veroorzaakt door vereiste inspanningen bij de invoering en de exploitatie. Bij de cultuurkaart is de aspectscore nul en daarom niet te zien in de figuur.



Figuur 4.2

Beoordeling uitvoerbaarheid van de geanalyseerde vouchersystemen.

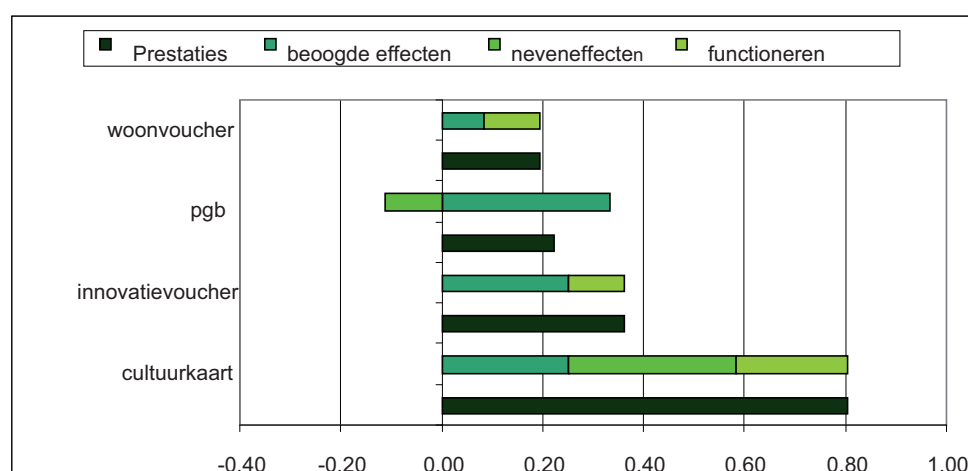
Bij het criterium *technisch mogelijk* verschilt alleen de mogelijkheid voor de uitvoerder om zijn taken te realiseren. Bij de cultuurkaart en de innovatievoucher, waar is gekozen voor een selectie van aanbieders en een selectie van producten, is de beïnvloeding van de markt technisch gezien relatief eenvoudig. Bij de beide andere systemen is vooraf geen selectie geweest van aanbieders en producten, waardoor beïnvloeding in veel mindere mate (pgb) of helemaal niet (woonvoucher) mogelijk is. Bij het pgb vindt achteraf een toets plaats ten aanzien van product en aanbieder, bij de woonvoucher gebeurt dit niet. De onbeheersbaarheid hangt hier samen met de aard van de voorziening (nieuwbouw van woningen vergt veel tijd, als het al mogelijk is) maar dit verklaart niet alles.

Bij het criterium *invoering* verschilt de karakteristiek kosten overgangsregeling, wat logisch is omdat er bij de voorzieningen voor de primaire levensbehoefte sprake is van een verandering in de wijze en mogelijk ook de omvang van de vergoeding voor de voorziening, terwijl bij de beide andere systemen de vergoeding nieuw is. Bij de informatievoorziening over het vouchersysteem is bij cultuurkaart en pgb gekozen voor een uitgebreide en daardoor veel inspanning vergende aanpak (scores -1), terwijl bij de beide andere systemen is gekozen voor een low-profile benadering (score 1).

Bij het criterium *exploitatie* zijn geen systematische/structurele oorzaken voor de verschillen te ontdekken. De uitzondering hierbij betreft de inspanningen voor de vragers, die bij het pgb die heel hoog zijn (score -1), terwijl bij de andere voorzieningen naar minimale inspanningen (score 1) wordt gestreefd maar de afstand tot de voorziening zorgt voor reiskosten (cultuurkaart, score 0). De gemaakte keuzes spelen hier dus een rol. De inspanningen bij het pgb houden verband met de controle achteraf, waardoor de vrager een uitgebreide administratie moet bijhouden. De als negatief ervaren reiskosten bij de cultuurkaart hadden kunnen worden voorkomen als niet was gekozen voor een vaste waarde van de voucher, maar een waarde mede op basis van de reiskosten.

Beoordeling aspect prestaties

De scores voor de criteria waarop de prestaties worden beoordeeld zijn in figuur 4.3 weergegeven. De cultuurkaart scoort hier het best en de woonvoucher het slechtst.



Figuur 4.3

Beoordeling prestaties van de geanalyseerde vouchersystemen.

Bij het criterium *beoogde effecten* worden de kwantitatieve en kwalitatieve doelen gerealiseerd (scores 1) met uitzondering van de doelmatigheid bij woonvouchers (score -1). Deze negatieve score houdt verband met het risico van onderconsumptie waarbij bewoners in een voor hen te goedkope woning blijven wonen, en met het belemmeren van het ontstaan van gemengde wijken. Beide risico's hangen samen met de keuze om geen selectie van producten te hanteren, wat er in dit geval op neerkomt dat de omvang van de voucher niet is gekoppeld aan de feitelijke woonlasten.

De doelen die eigen zijn aan vraagsturing (keuzevrijheid en beïnvloeding aanbod) worden iets minder vaak gerealiseerd. Zo wordt de keuzevrijheid bij de cultuurkaart soms door de school beperkt (score 0), en is de aanpassing van het aanbod bij innovatievouchers en woonvouchers beperkt (scores 0). Bij de woonvouchers is dit eigen aan de voorziening (bouwen kost tijd als het al mogelijk is), bij de innovatievoucher ligt de oorzaak bij de aanbieders.

Bij het criterium *neveneffecten* is de vergelijking het moeilijkst omdat hier sprake is van een subjectieve selectie. De beoordeling betreft namelijk alleen neveneffecten waarover bij de analyse informatie is gevonden. Omdat de bij de analyse geraadpleegde literatuur doorgaans niet is gefocust op neveneffecten, kunnen er 'positieve' en 'negatieve' neveneffecten buiten beschouwing zijn gebleven. Oneigenlijk gebruik is het enige neveneffect dat bij alle systemen is beoordeeld. Oneigenlijk gebruik is pgb (score -1) en in mindere mate bij innovatievouchers (score 0) aan de orde en komt bij de beide andere systemen niet of nauwelijks voor (scores 1), mogelijk ook omdat het hier om (relatief) kleine bedragen gaat. Wel zijn bij pgb en woonvoucher elk twee neveneffecten beoordeeld, waardoor de score bij de woonvoucher iets lager uitpakt (bij het pgb compenseren ze elkaar).

Bij het criterium *functioneren* treden wel verschillen op. De meest voorkomende score is nul, dat wil zeggen niet goed en niet slecht, met enkele positieve (score 1) uitzonderingen. Dit betreft de doelmatigheid en het functioneren van het systeem van de cultuurkaart, en de bij de woonvoucher en de innovatievoucher vereiste inspanningen van vragers en aanbieders.

Totaalscore vouchersystemen

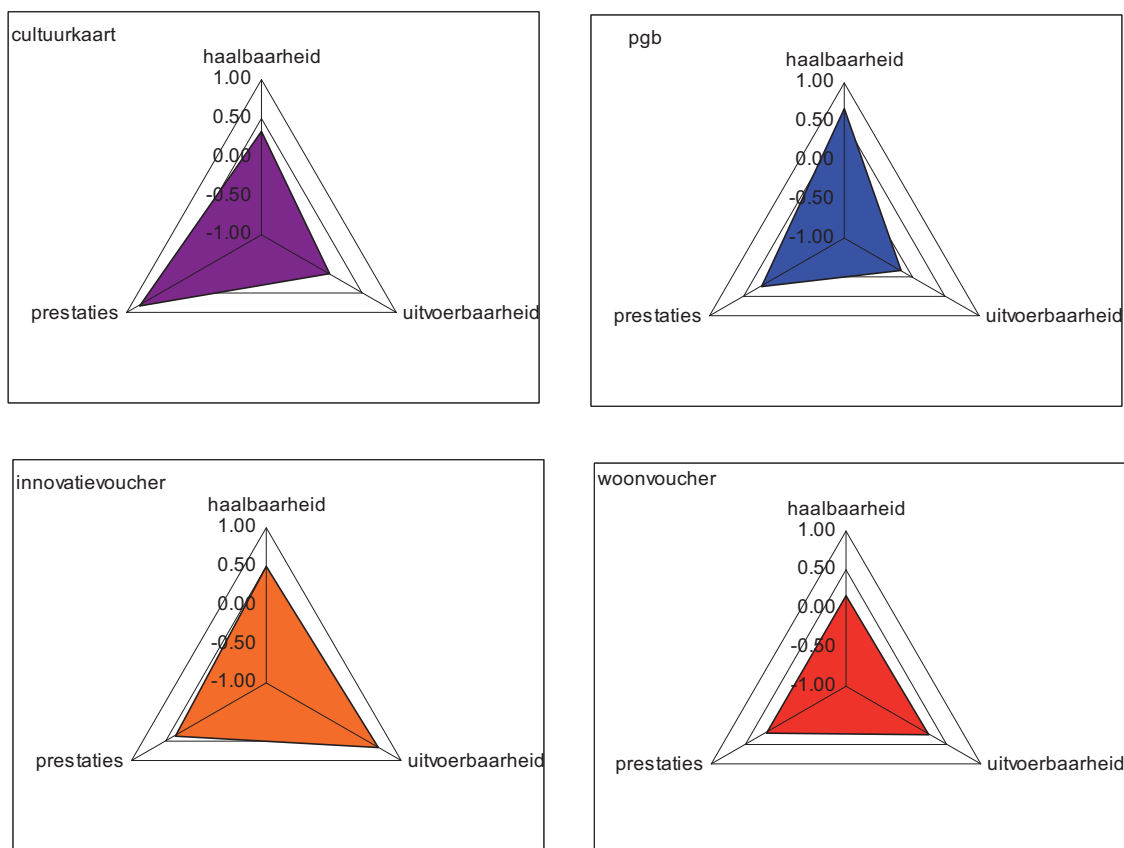
Tabel 4.18 geeft de aspectscores en de totaalscores van de vier vouchersystemen.

Tabel 4.18

Beoordeling van de geanalyseerde vouchersystemen.

	cultuurkaart	innovatievoucher	pgb	woonvoucher
haalbaarheid	0.33	0.50	0.67	0.17
uitvoerbaarheid	0.00	0.67	-0.17	0.22
prestaties	0.81	0.36	0.22	0.19
totaalscore	0.38	0.51	0.24	0.19

In figuur 4.4 zijn de totaalscore en de aspectscores van de vouchersystemen visueel weergegeven in zogenaamde radardiagrammen. Voor ieder systeem is het oordeel over de drie aspecten in een radar weergegeven, waarbij de score van het aspect overeenkomt met het snijpunt van de gekleurde figuur en de betreffende as. Het middelpunt (snijpunt assen) in de figuur komt overeen met de score -1, de hoekpunten met de score 1. Een volledige inkleuring van de radar, het (theoretische) ideaal, wordt dus gerealiseerd bij minimale inspanningen voor haalbaarheid en uitvoerbaarheid in combinatie met maximale prestaties.



Figuur 4.4

Totaaloordeel geanalyseerde vouchersystemen.

Bij de beoordeling zijn verschillende invalshoeken mogelijk. De eerste invalshoek betreft de gekleurde oppervlakte, hoe groter deze is hoe hoger de totaalscore (zie ook tabel 4.18). Bij de innovatievoucher is deze het grootst en bij de woonvoucher het kleinst.

De tweede invalshoek betreft de balans in de figuur. Deze is het best bij de woonvoucher, wat aangeeft dat de oordelen over haalbaarheid, uitvoerbaarheid en prestaties hier het meest in evenwicht zijn. Bij de cultuurkaart en het pgb is dit evenwicht ver te zoeken. De cultuurkaart scoort met name relatief hoog op prestaties, het pgb op haalbaarheid en beide scores relatief laag op uitvoerbaarheid. Dit laatste impliceert dat de invoering en/of het draaiend houden van het systeem relatief veel inspanning vergt. Bij de cultuurkaart is dit gekoppeld aan relatief goede prestaties, bij het pgb aan een relatief grote haalbaarheid.

De derde invalshoek beschouwt waar het uiteindelijk om draait, de absolute hoogte van de scores en dan vooral van de prestaties. Als immers de prestaties goed zijn, zijn investeringen in haalbaarheid en uitvoerbaarheid snel vergeten. Dit geldt overigens niet voor het criterium exploitatie, binnen het aspect uitvoerbaarheid, want ook die inspanningen komen ieder jaar terug.

Aanbevelingen voor het groenvouchersysteem

De analyse van de vouchersystemen moeten resulteren in aanbevelingen voor de opzet van een vouchersysteem voor NME. Hierbij spelen de in hoofdstuk 2 beschreven vereisten voor het functioneren van een vouchersysteem (tabel 4.19) een belangrijke rol.

Tabel 4.19*Samenvatting vereisten voor het functioneren van een vouchersysteem.*

categorie vereiste	indicatie vereiste
goede inbedding en creëren draagvlak	experimenten vooraf stappenplan invoering
goed functioneren uitvoeringsorganisatie	adequate informatie over vouchersysteem transparante logistieke infrastructuur eenvoudige en duidelijke procedures en werkwijzen
goed functioneren markt	als fair beoordeelde criteria, procedures en werkwijzen voldoende keuze uit producten en aanbieders adequate informatie over aanbod en vraag laagdrempelige toegang tot de markt 'waken voor' ongelijke kansen vragers
begeleiding/ondersteuning	minimaliseren onzekerheid continuïteit vouchers begeleiding/ondersteuning is noodzaak minimaliseren risico's commerciële bemiddeling

Een observatie bij de analyse betreft de selectie van vragers, aanbieders en producten. Bij twee van de geanalyseerde vouchersystemen (pgb en woonvoucher) heeft geen selectie van aanbieders en producten plaatsgevonden en blijkt de beïnvloeding van de markt (technisch) zeer lastig tot niet mogelijk (aspect uitvoerbaarheid). Bij het pgb wordt achteraf gecontroleerd of het geld juist is besteed ofwel of een (met de voucher) beoogd en kwalitatief product is gekocht en of de prijs redelijk is. Deze controle vergt onevenredig veel inspanningen van de vrager en de uitvoerder (exploitatie). Deze inspanning is mede zo groot omdat de betaling van de voucher vooraf aan de vrager gebeurt. Bij betaling (achteraf) aan de aanbieder is zo'n controle eenvoudiger te realiseren, omdat de koppeling tussen betaling en geleverde product explicieter is. Bij de woonvoucher is eveneens sprake van betaling vooraf aan de vrager maar hier wordt de besteding niet gecontroleerd, wat de doelmatigheid niet bevordert. De beide andere systemen werken met selectie van producten en van aanbieders, in combinatie met betaling (achteraf) aan de aanbieder. Bij deze systemen doen de genoemde problemen zich niet voor. De aanbeveling is te werken met geselecteerde aanbieders en producten, in combinatie met betaling achteraf aan de aanbieders. Ten aanzien van de gehanteerde selectiecriteria geldt dat het vooral van belang is dat er selectie plaatsvindt. De bij de cultuurkaart en de innovatievoucher gehanteerde selectiecriteria zijn dan ook niet veelomvattend.

Bij het pgb en de woonvoucher is sprake van selectie van vragers op basis van respectievelijk vereiste zorg en inkomenssituatie, en bij de beide ander systemen niet. Dit onderscheid kan worden verklaard uit het type voorziening, omdat gebruik van een primaire levensbehoefte noodzakelijk is. Bij de beide verrijkende voorzieningen, waarbij de noodzaak van gebruik ontbreekt, blijkt het van belang te zijn dat de vragers zichzelf aanmelden of zelf de voucher activeren. Dit vergroot namelijk hun betrokkenheid, en daarmee de kans op daadwerkelijk gebruik van de voucher. Zowel bij de vragers als bij de aanbieders is het niet voldoende dat zij zichzelf aanmelden, maar is het ook noodzakelijk dat ze bekend zijn met het vouchersysteem en weten wat ze daarvan kunnen verwachten. Informatievoorziening over het vouchersysteem speelt dus een belangrijke rol. Dat van de geactiveerde vouchers bij de cultuurkaart een groter percentage is gebruikt dan bij de innovatievoucher kan hierin een oorzaak vinden. Bij de cultuurkaart wordt informatie namelijk belangrijker gevonden en krijgt derhalve meer aandacht dan bij de innovatievoucher. Omdat de groenvoucher een verrijkende voorziening betreft, wordt aangeraden niet met een selectie van vragers te werken en om de vragers zelf de voucher te laten aanvragen/activeren. Dit moet worden gecombineerd met een adequate informatievoorziening over het vouchersysteem naar de vragers en de aanbieders.

Als er geen selectie van vragers plaatsvindt, neemt het risico toe dat niet alle vragers gelijke kansen op de markt hebben. Uit de analyse blijkt dit bij de cultuurkaart inderdaad het geval is en blijken reiskosten naar een voorziening het gebruik van de vouchers (bezoek voorziening) negatief te beïnvloeden. Bij de groenvoucher is de verwachting dat op grond van individuele kenmerken, zoals geografische factoren, vragers (scholen/leerlingen) ongelijke mogelijkheden hebben om specifieke NME te gebruiken. Deze ongelijkheid kan worden weggenomen door de omvang van de voucher te koppelen aan de individuele situatie. Zo'n variabele omvang van de voucher blijkt bij pgb en woonvoucher geen problemen op te leveren in de uitvoering en als fair te worden beoordeeld. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat de criteria voor de vaststelling van de omvang van de voucher eenvoudig en transparant zijn, en als eerlijk worden beoordeeld. Aangeraden wordt om bij producten waarbij sprake is van ongelijke kansen voor vragers te werken met variabele vouchers waarbij de omvang van de voucher afhankelijk is van de situatie ten aanzien van de factoren die de ongelijkheid veroorzaken. De bepaling van deze factoren en de gehanteerde 'rekenregels' moeten eenvoudig zijn en als eerlijk worden beoordeeld.

Een andere marktgerelateerde risicofactor is de (on)zekerheid over het voortbestaan van vigerend beleid, in casu het groenvouchersysteem. Aanbieders zullen alleen bereid zijn te investeren als er voldoende zekerheid is over het voortbestaan van de regeling, en ook scholen zullen alleen dan structurele wijzigingen (willen) doorvoeren. In dat licht bezien ligt de keuze voor de hand om de vouchers voor een langere periode toe te kennen. Bij vouchers die aan een school of een klas/leerjaar worden toegekend, is dit relatief eenvoudig en kan, analoog aan de situatie bij pgb en woonvoucher, per jaar worden getoetst of het aantal leerlingen nog overeenstemt met de toekenning. Bij groenvouchers voor individuele leerlingen, zoals bij de cultuurkaart, is toekenning voor een langere periode moeilijker en zal de beoogde continuïteit op een andere wijze aannemelijk moeten worden gemaakt.

Ten aanzien van logistieke organisatie blijkt uit de analyse dat het van belang is dat selectiecriteria, werkwijzen, procedures en dergelijke helder zijn en weinig rompslomp met zich meebrengen. In positieve zin blijkt dit doordat er bij geen van de vier de systemen sprake is van aanbieders die niet (willen) meedoen vanwege de vereiste inspanningen, wat de keuzemogelijkheden voor de vragers vergroot. Anderzijds leiden bij het pgb de vereiste administratieve inspanningen voor de vragers ertoe dat mogelijkheid tot (gratis) begeleiding wordt geboden, wat de uitvoeringskosten (voor de uitvoerder) vergroot.

Een laatste observatie is dat het verstandig blijkt om vooraf enige experimenten te houden. Door de experimenten ontstaat ondermeer inzicht in de mogelijkheden, een basis voor de infrastructuur (zie beoordeling haalbaarheid) en bekendheid bij vragers en aanbieders met het vouchersysteem, wat het draagvlak vergroot.

5 Twee varianten groenvouchersysteem

5.1 Inleiding

Vraagsturing waarbij vragende partijen als scholen, buitenschoolse groepen en jongeren aan zet zijn komen, wordt in de nota NME (LNV, VROM en OCW, 2008) en het Uitvoeringskader NME 2008-2011 (LNV, 2008) gezien als een kansrijke mogelijkheid om de huidige situatie ten aanzien van NME in Nederland te verbeteren en bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelen van het NME-beleid. Een voorwaarde is dat de overgang naar vraagsturing voor NME budgetneutraal moet zijn ten opzichte van de huidige situatie, waarin de financiering grotendeels aanbodgericht is en vanuit verschillende overheidslagen (rijk, provincie, gemeente, waterschap) plaatsvindt. Een vereiste is daarom commitment van de betrokken overheden, waarvan er (uiteindelijk) een het voortouw moet nemen.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de introductie van vouchers, de zogenoemde groenvouchers, een kansrijke financieringsvorm lijkt voor vraagsturing bij NME. Tevens is aangegeven dat experimenten voorafgaand aan de voorgenomen invoering, kunnen bijdragen aan inzicht in de mogelijkheden van en moeilijkheden bij vouchers, en aan het ontstaan van draagvlak voor vouchers. Voor de groenvouchers zijn een lokaal experiment met basisscholen en een nationaal experiment met scholen voor voorgezet onderwijs voorgenomen, ondermeer om na te gaan of:

- de participerende scholen meer verantwoordelijkheid nemen voor NME;
- er bij participerende aanbieders meer gevoel ontstaat voor kwaliteit van producten en voor communicatie met de scholen;
- de kosten en opbrengsten van het groenvouchersysteem in verhouding zijn.

Het lokale experiment zal worden uitgevoerd in een gemeente met een goed functionerend NME-centrum. Aan alle basisscholen in deze gemeente zullen groenvouchers worden verstrekt om bij het bestaande NME-centrum en bij andere lokale aanbieders NME-producten te kunnen kopen. Het betreft hier een lokale markt.

Kader 5.1 illustreert dat een (eenvoudig) lokaal initiatief effect kan hebben. De lokale variant, zoals in deze studie bedoeld, is uiteraard meer formeel van aard, omdat rechten en plichten van zowel vragers als aanbieders helder geregeld moeten zijn.

Bij het nationale experiment zullen vouchers van € 500 worden verstrekt aan een beperkt aantal (genoemd is 200) scholen voor voorgezet onderwijs. Deze vouchers kunnen bij een beperkt aantal nationale aanbieders worden gebruikt als bijdrage in de kosten van een meerdaagse actieve natuurbeleving. Dit betreft een nationale markt.

Beide experimenten betreffen groenvouchers voor doelgroepen in het onderwijs, maar het is ook mogelijk om groenvouchers te verstrekken aan andere doelgroepen zoals buitenschoolse groepen, jongeren of zelfs de hele bevolking. Deze groenvouchersystemen blijven hier buiten beschouwing. Voor beide experimenten wordt een (mogelijke) opzet geformuleerd. Daaraan voorafgaand worden de met groenvouchers voor NME nagestreefde doelen en de opzet van een groenvouchersysteem voor het onderwijs beschreven. De experimenten betreffen een toepassing van dit groenvouchersysteem, waarbij specifieke keuzes zijn gemaakt ten aanzien van ondermeer vragers, aanbieders en producten.

In 2007 startte de gemeente Gilze-Rijen het project 'Investeren in jonge ambassadeurs voor duurzaamheid', een initiatief dat kenmerken heeft van een groenvouchersysteem. Directe aanleiding vormde het uitblijven van schoolbezoek aan het Natuurmuseum Noord-Brabant in Tilburg. Dit ondanks dat basisscholen korting krijgen op de entree, vanwege een jaarlijkse subsidie die het museum van de gemeente ontvangt. De prikkel om het museum te bezoeken was voor de basisscholen blijkbaar niet hoog genoeg.

Het project is eenvoudig van opzet: basisscholen uit de gemeente Gilze-Rijen die een bezoek aan het Natuurmuseum brengen, krijgen het treinkaartje vergoed. Ook in de financiële afhandeling kiest de gemeente ervoor om de insteek zo simpel mogelijk te houden. Declaraties hoeven niet overlegd te worden. Een mailtje van de school met informatie over het aantal leerlingen en het totaalbedrag aan treinkaartjes is voldoende om de kaartjes vergoed te krijgen.

Het initiatief is geen vouchersysteem in de zin van vraagsturing, vanwege het ontbreken van andere aanbieders dan het Natuurmuseum. Overigens stelt de gemeente zich wel flexibel op richting gekoppelde initiatieven. Zo heeft de gemeente de vervoerskosten vergoed van een school die niet het Natuurmuseum maar een NME-centrum wilde bezoeken. Hans Overbeeke van de gemeente Gilze-Rijen: 'Het belangrijkste is dat er iets gebeurt, dat het onderwerp NME op de agenda bij scholen komt, en dat kinderen ermee in contact komen en gaan nadenken over wat natuur, milieu en duurzaamheid voor henzelf en hun directe leefomgeving kan betekenen.'

Het aardige van het project is het pragmatische karakter: met weinig middelen en geringe tijdsinvestering (een jaarlijks budget van circa 3000-5000 euro voor de vergoeding van treinkaartjes en 10 ambtelijke uren) zijn vrijwel alle scholen binnen de gemeente gemobiliseerd, met een groot effect: 1000 kinderen tot nu toe. "Kunst is om een klein bedrag op de goede plek neer te leggen, zodanig dat het net voldoende is om iemands gedachte over het wel of niet ondernemen van een activiteit te laten kantelen", aldus Overbeeke.

Randvoorwaarde voor het succes was dat de wethouder achter de aanpak stond. Het initiatief heeft een opzet die niet kenmerkend is voor het gemeentelijk apparaat: het houdt zich verre van via procedures dichtgetimmerde en door verantwoordingsrapportages omklede projecten. Ook instrumenten om misbruik tegen te gaan zijn niet ingevoerd: de kosten hiervan staan niet in verhouding tot de opbrengsten. Voorop stond het op korte termijn en met kleine maatwerkbedragen –hier maatwerk door het inspelen op de situatie van de trein die voor de deur van het Natuurmuseum stopt- zaaien en oogsten: iets in de praktijk realiseren, wat zichtbaar wordt voor de burger.

Het initiatief heeft de top tien van genomineerde projecten voor de groene parel 2009, een landelijke innovatieprijs voor lokale klimaatinitiatieven, gehaald.

Kader 5.1

Lokaal initiatief gemeente Gilze-Rijen.

5.2 Opzet groenvouchersysteem voor het onderwijs

De uitgangspunten bij de opzet van het groenvouchersysteem voor het onderwijs zijn de in hoofdstuk 2 geformuleerde (algemene) opzet van een vouchersysteem en de resultaten (aanbevelingen) van de analyse van de vier vouchersystemen. Bij beide is rekening gehouden met de in de literatuur beschreven slaagfactoren en risico's van vraagsturing (tabel 4.18). Bij de beschrijving is hetzelfde raamwerk gebruikt als bij de geanalyseerde vouchersystemen. Dit houdt in dat de kenmerken de basis vormen van de beschrijving en van

de ex-ante beoordeling van de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid. De prestaties zijn niet beoordeeld, omdat de experimenten hier inzicht in moeten geven. De kenmerken zijn verdeeld in kenmerken van de voorziening, de voucher, de doelen, de betrokken partijen en de werkwijze (tabel 5.1).

5.2.1 Kenmerken van het groenvouchersysteem

Kenmerken van de voorziening

Dit betreft het type voorziening, de aard van de met de voucher aan te schaffen producten en het al dan niet werken met een selectie van producten.

Bij groenvouchers voor het onderwijs gaat het om een verrijkende voorziening waarin via NME(-producten) wordt voorzien. De aanbeveling op basis van de analyse is te werken met een selectie van producten op basis van inhoud en kwaliteit. Een product moet door de uitvoerder zijn geaccepteerd, voordat het met een voucher kan worden gekocht. Op deze wijze houdt de uitvoerder zicht op wat wordt gekocht (inhoud) en de kwaliteit daarvan. Bovendien reduceert dit de kans op misbruik. Bij effectieve NME betreft de kwaliteit zowel het product als de omstandigheden waaronder het wordt gebruikt. De inhoud moet in overeenstemming zijn met het doel en de doelgroep waarvoor de groenvouchers worden ingezet, de omstandigheden waaronder het wordt gebruikt zijn bij de selectie van producten vaak moeilijk te bepalen.

Kenmerken van de voucher

Dit betreft de waarde of koopkracht, de omvang, het betalingsregime en de toekenning van de voucher. De groenvoucher dient als aanvulling op het bedrag dat op de school beschikbaar is voor NME, maar dat omdat het niet is geoormerkt, ook aan andere activiteiten kan worden besteed. De waarde van de voucher moet zodanig zijn dat er een prikkel vanuit gaat om de voucher te gebruiken, waarbij bovendien ook (een deel van) het niet-geoormerkte bedrag aan NME wordt besteed. Omdat de invoering budgetneutraal moet zijn, wordt de waarde beperkt door het aantal vragers (scholen/leerlingen) en het huidige budget voor NME. Echter, omdat doorgaans niet alle verstrekte vouchers daadwerkelijk worden gebruikt, kan de waarde op een hoger budget worden gebaseerd, waardoor de groenvouchers, ten opzichte van de huidige situatie, toch voor een extra financiële prikkel kunnen zorgen. Een risico hierbij is overbesteding, als de groenvoucher een succes is en er meer vouchers worden gebruikt, dan er was verwacht. Om een indicatie te geven van de orde van grootte, bij de cultuurvoucher gaat het om een bedrag van € 15 per leerling, dat in het CKV jaar eenmalig met € 10 wordt aangevuld.

Bij de omvang van de voucher gaat het erom of de waarde van de voucher vast (voor iedereen gelijk) of variabel is. In dat laatste geval bepaalt de specifieke situatie van de vrager de waarde van de voucher. De aanbeveling op basis van de analyse is om variabele vouchers te hanteren bij producten waarbij bijvoorbeeld reiskosten een drempel voor het gebruik vormen. Daarbij moeten de bepaling van de factoren die de ongelijkheid veroorzaken en de gehanteerde 'rekenregels' eenvoudig zijn en als eerlijk worden beoordeeld.

De aanbeveling voor het betalingsregime is betaling (achteraf) aan de aanbieders. Voorts wordt geadviseerd de vouchers voor een periode van meer jaren toe te kennen, om de onzekerheid over de continuïteit van de regeling zoveel mogelijk weg te nemen. Dit komt de aanpassing van het aanbod en de continuïteit van het gebruik ten goede, omdat structurele aanpassingen alleen aantrekkelijk zijn als er voldoende zekerheid is dat de regeling gedurende een langere periode van kracht blijft. Daarbij kan jaarlijks worden getoetst of de waarde moet worden bijgesteld.

Kenmerken betreffende doelen

De met de groenvouchers nagestreefde doelen zijn (zie paragraaf 2.1) (1) toename gebruik van NME, (2) continuïteit in aanbod en gebruik, (3) NME landsdekkend, (4) maatwerk, diversiteit in aanbod, (5) adequate omstandigheden bij het gebruik van NME en (6) 'effectieve NME' (outcomedoelstelling).

Kenmerken betrokken partijen

De betrokken partijen zijn de overheidspartijen, de vragers en aanbieders en de uitvoerder. De uitvoerder moet nog nader worden benoemd. Zijn taken betreffen de logistiek van de groenvouchers (beheer groenvouchersysteem), de beïnvloeding van de markt en de zorg voor ondersteuning/begeleiding.

De betrokken overheidspartijen zijn de huidige financiers te weten rijk, provincie gemeente en waterschappen. Los van de financiering is er op rijksniveau betrokkenheid van LNV via de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de NME-nota en van OCW vanwege de verantwoordelijkheid voor onderwijs.

De vragers zijn de scholen of de leerlingen een selectie van aanbieders wordt niet aanbevolen. De vraag is aan wie de vouchers zullen worden uitgereikt, aan individuele leerlingen, aan docenten of aan scholen/coördinatoren. Overigens staat het gebruik van de vouchers los van de vraag aan wie ze worden uitgereikt. Bij de cultuurvoucher vindt de uitreiking plaats aan de leerlingen, maar is het gebruik grotendeels collectief. Voorts wordt aangeraden dat de gebruiker van de voucher deze zelf activeert om zo de betrokkenheid te vergroten, wat het gebruik bevordert.

De (potentiële) aanbieders de lokale en nationale NME-aanbieders. De aanbeveling is om met een selectie van aanbieders te werken, om overzicht te houden op wat er wordt aangeboden en de kwaliteit daarvan te kunnen bewaken. Omdat het vooral van belang is dat er een selectie plaatsvindt, kunnen de selectiecriteria evenals bij de cultuurkaart en innovatievoucher, laagdrempelig zijn. Een bijkomend voordeel is dat de uitvoerder hierdoor over een volledig overzicht beschikt van de aanbieders.

Kenmerken van de werkwijze

De werkwijze voor de vragers en de aanbieders bestaat steeds uit twee elementen, het eerste betreft de vereiste activiteiten om aan het vouchersysteem te kunnen deelnemen, het tweede de aan het gebruik van groenvouchers (vragers) dan wel het mogen verzilveren daarvan (aanbieders) verbonden voorwaarden. De aanbeveling is deze werkwijze zo eenvoudig en transparant mogelijk te houden.

De werkwijze voor de vragers is heel eenvoudig. Zij worden namelijk in principe benaderd door de uitvoerder en hoeven zelf alleen de voucher maar te activeren voor gebruik. Als een school gebruik van vouchers mogelijk wil maken, moet zij aan twee voorwaarden voldoen. De eerste is dat er een contactpersoon op de school moet worden aangesteld. De tweede dat er een vragenlijst moet worden ingevuld die inzicht geeft in het gebruik van het gekochte product (door hoeveel leerlingen, welke groep, wanneer en onder welke omstandigheden) en het oordeel over het product (kwaliteit, was maatwerk mogelijk, voldoet het aan de verwachting, voor herhaling vatbaar, mogelijke verbeteringen). Deze vragenlijst moet de uitvoerder inzicht verschaffen in de werking van het vouchersysteem (monitoring) zodat hij eventueel een en ander kan bijstellen.

De werkwijze bij de aanbieders is bijna vergelijkbaar. De bij de uitvoerder bekende aanbieders worden benaderd en niet-benaderde aanbieders kunnen zich zelf aanmelden of kunnen worden aangemeld door de school die hun product wil gebruiken. Deze aanbieders moeten aantonen dat zij voldoen aan de gestelde criteria. Na acceptatie sluit de aanbieder een contract af met de uitvoerder waarin de rechten en plichten zijn vastgelegd. Voorwaarden daarbij zijn ten minste het leveren van een adequaat overzicht van het (eigen) aanbod, het zorgen voor voldoende kwaliteit en, evenals bij de vragers, het invullen van een vragenlijst over de ervaringen met de vouchers (ten behoeve van monitoring).

De werkwijze van de uitvoerder is meeromvattend dan bij vragers en aanbieders en uitgebreid besproken in hoofdstuk 2, daarom wordt hier volstaan met een korte opsomming:

- Voorafgaand aan de invoering moet de logistieke organisatie worden opgetuigd en ingevuld. Dit laatste betreft het opstellen van te hanteren selectiecriteria en kwaliteitscriteria, van de standaards voor afspraken, contracten en het berekenen van de waarde van de vouchers en het formuleren van procedures voor handhaving, voor preventie van fraude en voor het ontvangen en afhandelen van klachten. Ook moeten de vragenlijsten voor de monitoring worden opgesteld en moet het vouchersysteem bekend zijn gemaakt bij betrokken partijen (informatievoorziening over het vouchersysteem).
- Werkwijze beheer vouchersysteem betreft het draaiend houden van het vouchersysteem. Dit betreft het benaderen van en afspraken maken met vragers en aanbieders, het uitreiken en uitbetalen van vouchers, het handhaven van gemaakte afspraken et cetera. Daarnaast is er informatieverschaffing om te zorgen dat het vouchersysteem bekend blijft bij alle betrokkenen en dat zij niet voor verrassingen komen te staan. En tot slot is er de monitoring, via de ingeleverde vragenlijsten om te beoordelen of en zo ja hoe de logistieke infrastructuur en de logistieke afhandeling moeten worden aangepast.
- Werkwijze beïnvloeding markt. De uitvoerder heeft als taak toe te zien op het functioneren van de markt. Bij de afstemming van vraag en aanbod kan hij ervoor kiezen passief te blijven en de vragers zelf met aanbieders laten onderhandelen. Als dit niet tot bevredigende resultaten leidt, kan dit verschillende oorzaken hebben. Bij gebrek aan keuzemogelijkheden kan hij proberen bij te sturen via verbreding van het aanbod (nieuwe aanbieders benaderen) of door overleg te organiseren tussen scholen en aanbieders om zo het aanbod beter op de vraag af te stemmen, bij een niet-adequate informatievoorziening kan hij deze proberen te verbeteren en bij ongelijke kansen voor vragers kan hij via gepaste maatregelen (inclusief aanpassing van de waarde van de voucher) proberen de ongelijkheid weg te nemen. Ook het stimuleren van begeleiding van vragers kan hierbij een oplossing zijn, om de ongelijkheid in de voor de juiste keuzes vereiste kennis en/of ervaring te compenseren.
- Werkwijze begeleiding/ondersteuning. Dit betreft zoals gezegd de zorg voor begeleiding van vragers en/of aanbieders. Desgewenst kan de uitvoerder de begeleiding ook zelf verzorgen. Een risico bij begeleiding, zeker als dit door de uitvoerder wordt gestimuleerd, is dat er gespecialiseerde commerciële bureaus ontstaan, die bestaande (bredere) organisaties verdringen. Als deze bureaus na verloop van tijd weer verdwijnen, is ook de bestaande infrastructuur verdwenen. Een andere vorm van begeleiding, namelijk van de uitvoerder, kan plaatsvinden vanuit het overleg tussen vragers en aanbieders of hun belangenbehartigers. Dit overleg dat in zekere mate aansluit bij het speerpunt regie en kaders uit de NME-nota, kan de uitvoerder inzicht geven in de wensen (vraag) en de mogelijkheden om daarin te voorzien (aanbod). Ook kan dit overleg behulpzaam zijn bij de afstemming op de markt.

Tabel 5.1*Kenmerken groenvouchersysteem voor het onderwijs.*

	kenmerk	beschrijving karakteristieken
voorziening	type voorziening	verrijking
	aard product(en)	NME-producten
	product(en)	selectie van producten op basis van inhoud en kwaliteit
voucher	waarde voucher	invoering budgetneutraal, daarom afhankelijk budget
	omvang voucher	variabele voucher afhankelijk specifieke kenmerken vrager
	betalingsregime	achteraf aan aanbieder
	toekenning voucher	periode van meer jaren
doelen	NME-nota	maatwerk, diversiteit in aanbod
		toename gebruik NME
		continuïteit in aanbod en gebruik
		NME landsdekkend
		'effectieve NME'
		adequate omstandigheden bij gebruik (incl. professionaliteit)
betrokken partijen	overheid	financiers: rijk, gemeente, provincie, waterschap
		anders betrokken: LNV en OCW
	uitvoerder	nader te benoemen
	taken uitvoerder	1 > beheer vouchersysteem
		2 > beïnvloeden markt NME-producten
		3 > ondersteuning/begeleiding vragers, aanbieders
	vragers	docenten/leerlingen
	selectiecriteria	geen selectie, school moet groenvouchers willen
	aanbieders	ationale/lokale NME aanbieders
	selectiecriteria	laagdrempelige selectiecriteria
werkwijze	vragers	zelf activeren door docent/leerling
	voorwaarden gebruik	- aanstellen coördinator/contactpersoon
		- invullen vragenlijst gebruik/ervaringen (voor monitoring)
	aanbieders	- als niet benaderd of door school aangemeld, zelf aanmelden
		- afsluiten contract
	voorwaarden gebruik	- opstellen adequaat overzicht aanbod
		- invullen vragenlijst over ervaringen (voor monitoring)
	uitvoerder	1 > werkwijze bij beheer vouchersysteem
		2 > werkwijze bij beïnvloeding markt
		3 > werkwijze bij ondersteuning vragers en aanbieders

Beoordeling haalbaarheid

De beoordeling van de haalbaarheid van het groenvouchersysteem betreft de criteria institutionele context, infrastructuur en draagvlak (tabel 5.2).

Het criterium institutionele context betreft de mate waarin groenvouchers passen binnen de vigerende wet- en regelgeving en voldoen aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Bij alle geanalyseerde vouchersystemen blijkt een beperkte aanpassing van wet- en regelgeving vereist, daarom is aangenomen dat dit ook bij het groenvouchersysteem het geval zal zijn (score 0). Bij de cultuurkaart, die het best vergelijkbaar is met de groenvoucher, blijkt voorts dat de verankering van cultuur in het curriculum van de school in sterke mate heeft bijgedragen aan het succes. Ook bij NME is de verankering in het curriculum van de school niet optimaal. In het basisonderwijs is NME weliswaar opgenomen in de kerndoelen, maar de invulling hiervan wordt overgelaten aan de scholen en de handhaving door de inspectie is beperkt tot de controle op de aanwezigheid van een methode of uitvoeringsplan. Ook is er geen eindtoets voor de leerlingen (Sollart en Vreke, 2008). Bij het voortgezet onderwijs is soms sprake van verankering, bij bijvoorbeeld een vak als biologie. Zowel bij basis-

onderwijs als voortgezet onderwijs lijkt een betere verankering van NME in het curriculum van de school de kans op effectieve NME aanzienlijk te vergroten en tevens een positieve invloed te hebben op het gebruik van de groenvoucher. Dit vereist echter een aanzienlijke inspanning (score -1). Ten aanzien van de beginselen van behoorlijk bestuur lijken evenals bij de geanalyseerde vouchersystemen geen problemen te verwachten. Dit stemt ook overeen met de vereiste dat selectiecriteria, procedures, afspraken, transacties et cetera als fair beoordeeld moeten worden (score 1).

Bij het criterium infrastructuur betreft de uitvoerder (uitvoeringsorganisatie), de informatievoorziening over het vouchersysteem, de markt en de begeleiding/ondersteuning. De uitvoerder moet nog worden ingesteld, en er kan worden aangenomen dat dit de nodige inspanning zal vergen, zelfs als een bestaande organisatie wordt aangepast (score -1). Bij de informatievoorziening is er een onderscheid tussen voortgezet onderwijs en basisonderwijs. Voor het voortgezet onderwijs is in het kader van de cultuurkaart een database met scholen en leerlingen ontwikkeld, die mogelijk kan worden gebruikt. Bij het basisonderwijs zijn er grote verschillen tussen gemeenten in de (infrastructuur voor) informatievoorziening over NME (Sollart en Vreke, 2008). Bij het aanbod is het bestaan van een database met aanbieders niet bekend. Mede gezien het belang van adequate informatie voor het succes van het groenvouchersysteem, lijkt nog een aanzienlijke inspanning vereist om de gewenste infrastructuur te realiseren (score -1). Op de markt zullen groenvouchers voornamelijk worden gebruikt om (selecties van) van NME-producten te kopen bij geselecteerde aanbieders op een bestaande markt, zodat de infrastructuur al grotendeels aanwezig is (score 1). Voor de begeleiding van vragers en aanbieders geldt evenals bij de informatievoorziening dat er in sommige regio's en/of voor sommige producten infrastructuur aanwezig is, en elders niet. Dit geldt ook voor het overleg tussen betrokken partijen. Van een landsdekkende infrastructuur (regie en kaders) is echter geen sprake en de vorming daarvan zal de nodige inspanningen vereisen (score -1).

Het criterium draagvlak is de grote onbekende, zowel bij de overheid als bij vragers en aanbieders. Hierin inzicht krijgen is een van de doelen van de experimenten. Bij de scores is dit met de term onbekend aangegeven.

Tabel 5.2

Beoordeling haalbaarheid algemeen groenvouchersysteem.

criterium	kenmerk	beschrijving	score
haalbaarheid			
institutionele context	vigerende wettelijke context	slechts beperkte aanpassing lijkt vereist	0
	beginselen behoorlijk bestuur	advies: inpassen in curriculum	(-1)
infrastructuur		lijkt geen probleem, stemt overeen met de vereiste	1
	uitvoerder	transparantie en faire transacties	
	informatievoorziening	moet worden aangewezen/ingesteld	-1
		goede informatievoorziening is vereiste en bestaande	-1
draagvlak	markt	infrastructuur lijkt te beperkt	
	begeleiding partijen	marktstructuur voor NME lijkt bruikbaar	1
	draagvlak overheid	moet worden ingericht	-1
	draagvlak uitvoerder		onbekend
	draagvlak aanbieders		onbekend
	draagvlak vragers		onbekend

5.2.2 Beoordeling uitvoerbaarheid

De beoordeling van de uitvoerbaarheid betreft de criteria technisch mogelijk, invoering en exploitatie (tabel 5.3).

Bij het criterium technisch mogelijk zijn bij de infrastructuur voor het vouchersysteem geen onoverkomelijke problemen te verwachten. Dit geldt ook voor de beïnvloeding van de markt, omdat overeenkomstig de aanbeveling is gekozen voor selecties van aanbieders en producten in combinatie met betaling achteraf aan de aanbieders (scores 1).

Bij het criterium invoering moet de logistieke infrastructuur (uitvoerder) worden geoperationaliseerd, zodat die klaar is voor gebruik (score -1). Gezien het belang van bekendheid bij betrokken partijen met het vouchersysteem is een heldere en adequate voorlichting vooraf een noodzaak, wat relatief veel inspanningen vergt (score -1). De kosten van de overgangsregeling zijn aan de orde omdat financiering van het aanbod wordt vervangen door financiering van de vraag. Gezien de vereiste budgetneutrale overgang, mag hier geen sprake zijn van aanzienlijke kosten (score 1).

Het criterium exploitatie betreft de situatie waarin het groenvouchersysteem draait. Voor het afhandelen van de vouchers wordt een stelpost gehanteerd van 15% van het totale budget. Dit is inclusief de informatievoorziening over het concept groenvoucher. Deze stelpost is indicatief en gebaseerd op de situatie bij de cultuurkaart (score 0). Bij de geanalyseerde vouchersystemen vertoont de karakteristiek 'vereiste inspanning bij het beïnvloeden van de markt en begeleiding' een gevarieerd beeld (scores 0 en 1). Voor de groenvouchers wordt via de experimenten geprobeerd hierin inzicht te krijgen (score onbekend). Ten aanzien van de bij vragers en aanbieders vereiste inspanning is de aanbeveling deze zo beperkt mogelijk te houden, zodat voor hen de verwachte baten van de groenvoucher meer dan opwegen tegen de vereiste inspanningen. Bij vragers gaat dit om een coördinator op de school en het invullen van een vragenlijst. Bij aanbieders gaat het eigenlijk alleen om het invullen van een vragenlijst, omdat kwaliteitsbewaking en het opstellen van een adequaat overzicht van het aanbod als normale (markt)activiteiten zijn te beschouwen (scores 1).

Tabel 5.3

Beoordeling uitvoerbaarheid nationaal groenvouchersysteem.

criterium	karakteristiek	beschrijving	score
uitvoerbaarheid			
technisch mogelijk	infrastructuur	geen onoverkomelijke problemen	1
	taken uitvoerder	afhankelijk lokale/nationale markt	1
invoering	inrichting uitvoerder	operationaliseren logistieke infrastructuur	-1
	bekendmaking vouchers	gezien belangrijk relatief veel inspanning	-1
	kosten overgangsregelingen	voorwaarde is budget neutraal	1
exploitatie	afhandelen vouchers	geraamd op 15% van het totale budget.	0
	beïnvloeden markt/begeleiding	onderwerp van onderzoek	onbekend
	kosten vragers/aanbieders	het streven is deze zeer beperkt te houden	1

5.3 Opzet lokaal experiment

Het lokale experiment betreft een vouchersysteem waarbij groenvouchers worden verstrekt aan lokale basisscholen om NME-producten te kunnen afnemen bij het lokale NME-centrum en bij andere lokale

aanbieders. Met lokaal wordt gerefereerd aan een gemeente of een andere samenhangende ruimtelijke eenheid. Op pragmatische gronden wordt verder over gemeente gesproken.

De financiering van NME zal bestaan uit de groenvouchers voor de scholen een vaste vergoeding voor de aanbieder (NME-centrum). De vergoeding vooraf dient als compensatie voor de investering in het ontwikkelen van specifiek aanbod en moet worden verdisconteerd in de prijs van met groenvouchers gekochte NME. De vergoeding wordt uitgekeerd omdat vraagsturing investeringen vereist van de aanbieder, die in een aantal jaren moeten worden terugverdiend, en het bij het experiment niet zeker is of en zo ja, in welke vorm de groenvouchers zullen blijven bestaan.

Bij de financiering geldt dat er in principe sprake moet zijn van budgetneutraliteit. In principe betekent dit dat de huidige vergoeding, die voor een groot deel naar de aanbieders gaat, (tijdens het experiment) wordt vervangen door een kleinere vergoeding voor de aanbieders en door groenvouchers voor de scholen. Het is echter de vraag of bij het experiment alle huidige financieringsstromen worden betrokken of dat dit beperkt blijft tot de financiering door LNV en de gemeente.

De opzet van het lokale groenvouchersysteem wordt beschreven aan de hand van de kenmerken (tabel 5.4) en beoordeeld op de aspecten haalbaarheid (tabel 5.5) en uitvoerbaarheid (tabel 5.6). De prestaties zijn een resultaat van het experiment en worden daarom niet ex-ante beoordeeld.

5.3.1 Kenmerken van het lokale groenvouchersysteem

Kenmerken voorziening

Het gaat om een verrijkende voorziening in de vorm van NME-producten. Het gaat daarbij primair om NME-producten die het gemeentelijk NME-centrum en de lokale aanbieders leveren of kunnen leveren (selectie van producten). De vraag die resteert is of ook aanschaf van andere NME-producten mogelijk moet zijn en zo ja welke.

Kenmerken voucher

In tegenstelling tot het besproken groenvouchersysteem is er naast de groenvoucher ook een vergoeding voor de aanbieders. Omdat er een vast budget voor het experiment beschikbaar is, is het aantal uit te reiken vouchers en vergoedingen bepalend voor de (gemiddelde) waarde per jaar.

Bij de vragers moet de waarde van de groenvoucher zodanig zijn dat er een prikkel vanuit gaat om hem te gebruiken, als aanvulling op (een deel van) het niet-geoordeelde bedrag dat op de school beschikbaar is. Bij de aanbieders moet waarde van de vergoeding moet zodanig zijn dat dit voldoende stimulans geeft om met het experiment mee te doen.

Bij de aanbieders is de omvang van de vergoeding variabel ofwel afhankelijk van de situatie van de betreffende aanbieder. Hiervoor is gekozen omdat naar verwachting aanbieders die in de huidige situatie hogere vaste lasten hebben, door het experiment meer risico lopen. Voor de omvang van de vouchers geldt dat de situatie in het experiment bepaalt of hij vast of variabel is. Bij de cultuurkaart en het initiatief in Gilze-Rijen blijkt dat reiskosten een drempel kunnen vormen voor het gebruik van een voorziening. Als er in het experiment tussen scholen grote verschillen bestaan in te maken reiskosten, ligt een variabele omvang voor de hand. In het experiment kan er echter ook voor worden gekozen om te toetsen of de drempel werkelijk bestaat en hoe hoog hij is, wat de keuze voor een vaste omvang impliceert.

Het betalingsregime voor de groenvouchers is achteraf aan de achteraf aanbieders. Bij de vergoeding is dit vooraf, eveneens aan de aanbieder. De periode waarvoor de vouchers worden toegekend is de lengte van het experiment.

Kenmerken doelen

De nagestreefd doelen zijn de doelen van het experiment en de doelen uit de NME-nota, aangepast aan het lokale niveau.

Kenmerken betrokken partijen

De betrokken overheidspartijen zijn LNV, via zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de NME-nota en als initiator/financier van het experiment, en de gemeente waar het experiment plaatsvindt. Overwogen kan worden ook OCW bij het experiment te betrekken. Als alle financieringsstromen in het experiment worden betrokken, zijn ook provincie en waterschap betrokken.

De vragers zijn de basisscholen in de gemeente, verder is er geen selectiecriterium. Gezien de leeftijd van de leerlingen en de verschillende interesses/mogelijkheden per leerjaar, ligt het voor de hand de groenvouchers aan klassen (docenten) uit te reiken, waarbij de docent zelf de voucher moet activeren. De koppeling is hierbij directer dan bij uitreiken aan de school.

De (potentiële) aanbieders zijn het lokale NME-centrum en overige lokale NME-aanbieders. Bij de selectie moeten naast de harde eis dat het om lokale aanbieders moet gaan, laagdrempelige selectiecriteria worden gehanteerd.

Wie de uitvoering van het experiment gaat verzorgen en daarbij de rol van uitvoerder op zich neemt, is nog niet bekend. De taken van de uitvoerder betreffen het beheer van het groenvouchersysteem), de beïnvloeding van de markt en de zorg voor begeleiding van vragers en aanbieders.

Kenmerken werkwijze

De werkwijze voor de vragers is heel eenvoudig. De scholen worden in principe benaderd door de uitvoerder en de docenten moeten zelf de te activeren voor gebruik. Als een school gebruik van vouchers mogelijk wil maken, moet er een contactpersoon op de school worden aangesteld en moet een vragenlijst moet worden ingevuld die inzicht geeft in het gebruik van het gekochte product en het oordeel over daarover.

De werkwijze bij de aanbieders is bijna vergelijkbaar. De bij de uitvoerder bekende lokale aanbieders worden benaderd en niet-benaderde lokale aanbieders kunnen zichzelf aanmelden of kunnen worden aangemeld door de school die hun product wil gebruiken. De aanbieder moet in principe zelf aantonen dat hij voldoet aan de gestelde criteria. Na acceptatie sluit de aanbieder een contract af met de uitvoerder waarin de rechten en plichten zijn vastgelegd. Voorwaarden daarbij zijn ten minste het leveren van een adequaat overzicht van het (eigen) aanbod, het zorgen voor voldoende kwaliteit en, evenals bij de vragers, het invullen van een vragenlijst over de ervaringen met de vouchers (ten behoeve van monitoring).

De werkwijze van de uitvoerder volgt de beschrijving in paragraaf 5.3. Daarom worden alleen de specifieke accenten in het lokale experiment toegelicht.

Bij het beheer van het vouchersysteem betreft dit de informatievoorziening om de vouchers (het experiment) te introduceren bij alle basisscholen en lokale NME-aanbieders. Omdat er sprake is van een beperkte groep, kan ervoor worden gekozen alle basisscholen en aanbieders afzonderlijk te benaderen, maar behoort een gezamenlijke bijeenkomst ook tot de mogelijkheden.

Bij de beïnvloeding van de markt is het een voordeel dat het een lokale markt betreft met een beperkt aantal vragers en aanbieders. Dit maakt de markt overzichtelijk. De uitvoerder moet (in het experiment) passief blijven en de scholen zelf met aanbieders laten onderhandelen. Pas als dit geen bevredigende resultaten oplevert kan hij proberen bij te sturen door bijvoorbeeld overleg te organiseren tussen scholen en aanbieders of door het aanbod te verbreden door nieuwe aanbieders te zoeken en (als aan de criteria wordt voldaan) toe te laten.

Bij de ondersteuning van partijen is het in het experiment aan te bevelen dat de uitvoerder dit zelf ter hand neemt, omdat hij hierdoor inzicht krijgt in de vragen die leven, de problemen die zich voordoen en de

afwegingen die worden gemaakt. Als er een bestaande ondersteunende instantie is, kan dit in nauwe samenwerking met deze instantie gebeuren.

Tabel 5.4

Kenmerken lokaal groenvouchersysteem (experiment).

	kenmerk	beschrijving karakteristieken
voorziening	type voorziening aard product(en) product(en)	verrijking, NME-producten de NME-producten die het NME-centrum en de lokale aanbieders leveren of kunnen leveren
voucher	waarde voucher omvang voucher betalingsregime	de waarde van de voucher en die van de vergoeding zijn afhankelijk van het beschikbare budget groenvoucher: bepaald door experiment vergoeding aanbieder: variabele omvang groenvoucher: achteraf aan aanbieder vergoeding aanbieder: vooraf aan aanbieder
doelen	toekenning voucher experiment NME-nota	lengte experiment scholen nemen meer verantwoordelijkheid aanbieders meer gevoel voor kwaliteit aanbieders meer communicatie naar de school 'effectieve NME' toename gebruik NME NME gemeentedeekkend maatwerk, diversiteit in aanbod (vraagsturing) continuïteit in aanbod en gebruik adequate omstandigheden bij gebruik (incl. professionaliteit)
betrokken partijen	overheid uitvoerder taken uitvoerder vragers aanbieders	LNV (die experiment initieert) en eventueel OCW gemeente nader te benoemen 1> beheer vouchersysteem 2> beïnvloeden markt NME-producten 3> ondersteuning/begeleiding vragers, aanbieders docenten van alle basisscholen in de gemeente basisschool moet groenvouchers willen NME-centrum en andere lokale NME-aanbieders (eenvoudige) selectiecriteria nader te bepalen
werkwijze	vragers voorwaarden gebruik aanbieders voorwaarden gebruik uitvoerder	zelf activeren door docent - aanstellen coördinator/contactpersoon - invullen vragenlijst gebruik/ervaringen - indien niet benaderd, zelf aanmelden bij uitvoerder - afsluiten contract - invullen vragenlijst - zorgen voor afgesproken basisniveau NME-producten - opstellen adequaat overzicht aanbod - invullen vragenlijst over ervaringen 1> werkwijze bij beheer vouchersysteem 2> werkwijze bij beïnvloeding markt 3> werkwijze bij ondersteuning vragers en aanbieders

5.3.2 Beoordeling haalbaarheid

Voor de institutionele context geldt voor het experiment dat er mogelijk een beperkte aanpassing van de regelgeving nodig is, overeenkomstig de ervaring bij de geanalyseerde vouchersystemen (score 0). Of aan de beginselen van behoorlijk bestuur wordt voldaan, hangt af van de gemaakte keuzes. Als het experiment beperkt blijft tot het lokale NME-centrum en andere lokale aanbieders niet mogen meedoen, dan is er geen sprake van gelijke behandeling. Daarom zijn ook andere lokale aanbieders toegelaten. Aanbieders uit andere gemeenten en nationale aanbieders worden voor het experiment buitengesloten (score 0). Bij de vragers doet zich dit probleem niet voor, omdat alle basisscholen in de gemeente in aanmerking komen en de financiering van NME (via de lumpsum) op gemeenteniveau is geregeld (score 1). Ten aanzien van de met vragers en aanbieders te maken afspraken tenslotte mag worden aangenomen dat deze niet onredelijk zullen zijn (score 1)

De inrichting van de infrastructuur voor de uitvoerder zal omdat het een experiment betreft de nodige inspanning kosten (score -1). Bij de informatievoorziening over NME bestaan er grote verschillen bestaan tussen gemeenten (Sollart en Vreke, 2008). De keuze voor een gemeente bepaalt daarom mede de beschikbaarheid van infrastructuur. Omdat het waarschijnlijk is dat een goed functionerend NME-centrum samengaat met een goede infrastructuur, wordt er voor het experiment vanuit gegaan dat de bestaande infrastructuur voldoende is. Ditzelfde geldt voor de infrastructuur van de lokale markt en van de begeleiding (scores 1).

Draagvlak is bij de overheid aanwezig. LNV is immers initiatiefnemer en bij de keuze van het experiment ligt een gemeente voor de hand die wil meewerken (score 1). Ook bij aanbieders zal draagvlak bestaan, anders zou de betreffende gemeente niet zijn gekozen. Meer algemeen kan, analoog aan cultuurvouchers, worden verwacht dat veel aanbieders wel willen meedoen (score 1). Het draagvlak bij basisscholen is de grote onbekende. Inzicht in dit draagvlak is een reden voor het experiment.

Tabel 5.5

Beoordeling haalbaarheid lokaal groenvouchersysteem(experiment).

criterium	kenmerk	beschrijving	score
haalbaarheid			
institutionele context	vigerende wettelijke context beginselen behoorlijk bestuur	slechts beperkte aanpassing lijkt vereist	0
		gelijke behandeling lokale aanbieders, uitsluiten overige aanbieders	0
		gelijke aanbidding basisscholen	1
		te maken afspraken lijken redelijk	1
infrastructuur	uitvoerder	moet worden aangewezen/ingesteld	-1
		lijkt bruikbaar in gemeente met goed functionerend NME-centrum	1
	markt	zie informatievoorziening	1
	begeleiding partijen	zie informatievoorziening	1
draagvlak	draagvlak overheid	LNV initieert initiatief, gemeente wil meewerken	1
	draagvlak uitvoerder	n.v.t.	
	draagvlak aanbieders	bij experiment is dit selectiecriterium	1
	draagvlak vragers	onderwerp van onderzoek	onbekend

5.3.3 Beoordeling uitvoerbaarheid

Bij het criterium technisch mogelijk zijn bij de infrastructuur voor en de uitvoering van de taken van de uitvoerder geen onoverkomelijke problemen te verwachten. De beïnvloeding van een lokale markt met een beperkt aantal bekende vragers en aanbieders lijkt zelfs relatief eenvoudig (scores 1).

Voorafgaand aan het experiment moeten de selectiecriteria voor de aanbieders worden geformuleerd en moeten standards worden opgesteld voor te maken afspraken, contracten en vragenlijsten voor monitoring (om indien gewenst bijstelling tijdens het experiment mogelijk te maken). Vervolgens moeten deze zaken worden geoperationaliseerd. Tevens moeten procedures worden geformuleerd voor het voorkomen van misbruik/fraude en voor het ontvangen en afhandelen van klachten. Voor het experiment lijkt en ad hoc benadering hierbij een goede optie.

Bij het criterium invoering moet de uitvoerder volledig worden ingericht (score -1). Doordat dit bij het experiment al is gedaan, zullen de inspanningen bij latere toepassingen van het groenvouchersysteem beperkt kunnen zijn.

Bij de bekendmaking van het groenvouchersysteem bij alle vragers (basisscholen) en aanbieders lijken de inspanningen gezien het relatief kleine aantal partijen en het goed functionerend NME-centrum, relatief gering (score 0).

De kosten van de overgangsregeling zijn bij strikte budgetneutraliteit gelijk aan nul. Echter omdat het een experiment betreft zullen er zeker extra kosten moeten worden gemaakt (score -1).

Het criterium exploitatie betreft de verwachte inspanningen bij een draaiend groenvouchersysteem. Voor het afhandelen van de vouchers (beheer vouchersysteem) is de stelpost 15% van het totale budget (score 0).

De inspanningen voor het beïnvloeden van de markt en de ondersteuning van vragers en aanbieders zijn evenals het draagvlak bij de basisscholen factoren waarin het experiment inzicht moet gaan bieden (score onbekend).

Vanwege het streven de inspanningen voor vragers en aanbieders zeer beperkt te houden, zijn de vereiste inspanningen relatief klein (scores 1).

Tabel 5.6

Beoordeling uitvoerbaarheid lokaal groenvouchersysteem (experiment).

criterium	kenmerk	beschrijving	score
uitvoerbaarheid			
technisch mogelijk	infrastructuur	geen onoverkomelijke problemen	1
	taken uitvoerder	geen onoverkomelijke problemen	1
invoering	inrichting uitvoerder	formuleren en operationaliseren selectiecriteria en standards voor afspraken, contracten, vragenlijsten en voor de hoogte van vouchers en -vergoeding voor de aanbieders	-1
	bekendmaking vouchers	vanwege lokale schaal en functionerend NME-centrum geringe inspanning	0
exploitatie	kosten overgangsregelingen	extra kosten omdat het een experiment betreft	-1
	afhandelen vouchers	geraamd op 15% van het totale budget.	0
	beïnvloeden markt/ondersteuning	onderwerp van onderzoek	onbekend
	kosten vragers/aanbieders	het streven is deze zeer beperkt te houden	1

5.4 Opzet nationaal experiment

Het nationale experiment is gericht op de nationale markt van NME-producten. Hierbij zullen vouchers van € 500 worden verstrekt aan een beperkt aantal (genoemd is 200) scholen voor voortgezet onderwijs. Deze vouchers kunnen bij een beperkt aantal nationale aanbieders worden gebruikt als bijdrage in de kosten van een meerdaagse actieve natuurbeleving.

Evenals bij het lokale experiment zou ook hier sprake moeten zijn van budgetneutraliteit. Echter, omdat het experiment maar een steekproef van de vragers/scholen betreft, betreft dit ook maar een deel van de (potentiële) klanten van de NME-aanbieders en is het, als het al aan de orde zou zijn, nauwelijks objectief vast te stellen welk deel van de financiering van de betreffende aanbieders dit betreft. En ook scholen zullen niet bereid zijn mee te werken als zij hun groenvouchers zelf moeten betalen.

De opzet van het nationale groenvouchersysteem wordt beschreven aan de hand van de kenmerken (tabel 5.7) en beoordeeld op de aspecten haalbaarheid (tabel 5.8) en uitvoerbaarheid (tabel 5.9). De prestaties zijn een resultaat van het experiment en worden daarom niet ex-ante beoordeeld.

5.4.1 Kenmerken nationale groenvouchersysteem

Kenmerken voorziening

Het gaat om een verrijkende voorziening in de vorm van NME-producten. Het gaat daarbij om een meerdaagse actieve natuurbeleving (selectie van producten).

Kenmerken voucher

De waarde van de groenvoucher is zoals gezegd € 500 per school (per jaar) en dient als aanvulling op het bedrag dat op de school beschikbaar is voor NME. Uit het experiment moet blijken of deze waarde zodanig is dat er voldoende prikkels vanuit gaan om hem te gebruiken.

Er is sprake van een vaste omvang van de voucher, alle scholen krijgen immers hetzelfde bedrag.

De betaling vindt achteraf plaats aan de aanbieder.

De vouchers worden toegekend voor de lengte van het experiment.

Kenmerken doelen

De nagestreefd doelen zijn de doelen van het experiment en de doelen uit de NME-nota.

Kenmerken betrokken partijen

De betrokken overheidspartijen zijn LNV, via zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de NME-nota en als initiator/financier van het experiment. Overwogen kan worden ook OCW bij het experiment te betrekken.

De vragers zijn de 200 geselecteerde scholen voor voortgezet onderwijs. Er is dus een selectie van vragers. De selectie kan op verschillende manieren plaatsvinden, bij voorkeur via een aselechte steekproef uit het bestand van scholen voor voortgezet onderwijs. Een aselechte steekproef, mits groot genoeg, heeft als voordeel dat er niet een vertekend beeld ontstaat. Dit is wel het geval als bijvoorbeeld scholen zich zelf moeten aanmelden, wat vooral geïnteresseerde scholen zullen doen, of als scholen worden geselecteerd op basis van specifieke kenmerken, bijvoorbeeld scholen in een achterstandssituatie.

De (potentiële) aanbieders zijn nationale NME-aanbieders die aan de kwaliteitseisen voldoen. Bij de aanbieders moet de drempel voor toetreding laag zijn (analoog aan cultuurkaart), bijvoorbeeld beschikken over een meerdaags programma dat erkend is of door minimaal een of enkele scholen is gevolgd en beoordeeld.

Wie de uitvoering van het experiment gaat verzorgen en daarbij de rol van uitvoerder op zich neemt, is nog niet bekend. De taken van de uitvoerder betreffen het beheer van het groenvouchersysteem), de beïnvloeding van de markt en de zorg voor begeleiding van vragers en aanbieders.

Kenmerken werkwijze

De werkwijze bij de vragers is eenvoudig. De geselecteerde scholen worden benaderd. Omdat zelf activeren de bekendheid/betrokkenheid met de groenvoucher vergroot is het voorstel dat de docent die de voucher gebruikt of het gebruik coördineert (bijvoorbeeld als meer klassen er gebruik van maken) de voucher activeert en tevens als contactpersoon fungeert. Dit impliceert dat er op de school een contactpersoon wordt aangewezen. De voorwaarde bij gebruik van vouchers betreft het beschrijven van de ervaringen bij het gebruik, via een vragenlijst. Mogelijke onderwerpen op zo'n vragenlijst zijn de motivering voor de keuze van de klas(sen) waarvoor de groenvoucher is gebruikt, het gebruik (hoeveel leerlingen, wanneer en onder welke omstandigheden) en het oordeel over het product (kwaliteit, was maatwerk mogelijk, voldoet het aan de verwachtingen, mogelijke verbeteringen).

Ook bij de aanbieders is de werkwijze eenvoudig. De bij de uitvoerder bekende aanbieders van meerdaagse actieve natuurbeleving kunnen worden benaderd, andere aanbieders kunnen zich zelf aanmelden of kunnen worden aangemeld door de school die hun product wil gebruiken. De geaccepteerde aanbieders sluiten een contract met de uitvoerder waarin de rechten en plichten zijn vastgelegd. Voorwaarden zijn het leveren van een adequaat overzicht van het (eigen) aanbod en het invullen van een vragenlijst over de ervaringen met de vouchers.

De werkwijze van de uitvoerder volgt de beschrijving in paragraaf 5.3. Daarom worden alleen de specifieke accenten in het lokale experiment toegelicht. Voorafgaand aan het experiment moeten de scholen worden geselecteerd, de selectiecriteria voor de aanbieders worden geformuleerd en moeten standaards worden opgesteld voor te maken afspraken, contracten en vragenlijsten voor monitoring (om indien gewenst bijstelling tijdens het experiment mogelijk te maken). Vervolgens moeten deze zaken worden geoperationaliseerd. Tevens moeten procedures worden geformuleerd voor het voorkomen van misbruik/fraude en voor het ontvangen en afhandelen van klachten. Voor het experiment lijkt en ad hoc benadering hierbij een goede optie. Bij het beheer van het vouchersysteem betreft dit de informatievoorziening. De geselecteerde scholen worden hiertoe afzonderlijk benaderd. Bij de aanbieders is de informatievoorziening minder eenvoudig, omdat niet alle potentiële aanbieders bekend zijn. Aan bekende aanbieders kan de informatie worden toegestuurd. Daarnaast is aankondiging van het experiment in en vakblad een mogelijkheid.

Bij de beïnvloeding van de markt is het een nadeel dat het een nationale markt betreft waarop ook andere vragers en aanbieders opereren, terwijl de aanbieders naast de klanten (scholen) met een voucher ook andere klanten hebben voor hetzelfde product. Hierdoor betreft de invloed van de uitvoerder maar een deel van de markt, wat de beïnvloeding niet eenvoudiger maakt. Bij de informatievoorziening naar vragers kan de uitvoerder een rol spelen door er voor te zorgen zorgt dat hij zelf adequate informatie over het aanbod beschikbaar krijgt (via de overzichten van de aanbieders) en deze eventueel na ordening naar de scholen te sturen. Daarnaast lijkt het goed de markt zijn werk te laten doen, omdat dan duidelijk wordt of scholen inderdaad maatwerk krijgen, al dan niet via onderhandelingen tussen school en aanbieder. Wel moet hij in de gaten houden of er een voldoende gevarieerd aanbod voor de groenvouchers beschikbaar is. Zo niet dan moet hij proberen het aanbod te verbreden door nieuwe aanbieders te zoeken en (als aan de criteria wordt voldaan) toe te laten.

Bij de ondersteuning van partijen is het in het experiment aan te bevelen dat de uitvoerder dit zelf ter hand neemt, omdat hij hierdoor inzicht krijgt in de vragen die leven, de problemen die zich voordoen en de afwegingen die worden gemaakt. Het overleg tussen betrokken partijen of hun belangenbehartigers (regie en kaders) ten slotte lijkt in het experiment moeilijk te realiseren, omdat het een steekproef van scholen betreft. Wel kan worden bevorderd dat het experiment worden besproken in bestaande overlegstructuren over NME.

Tabel 5.7*Kenmerken nationaal groenvouchersysteem (experiment).*

	kenmerk	beschrijving karakteristieken
voorziening	type voorziening	verrijkende voorziening
voucher	aard product(en)	NME-producten
	product(en)	producten die meerdaagse actieve natuurbeleving bieden
	waarde voucher	€ 500 per school
	omvang voucher	vast bedrag
	betalingsregime	achteraf aan aanbieder
doelen	toekenning voucher	voor de lengte van het experiment
	experiment	scholen nemen meer verantwoordelijkheid
		aanbieders meer gevoel voor kwaliteit
		aanbieders meer communicatie naar de school
	NME-nota	'effectieve NME'
betrokken partijen		toename gebruik NME
		NME landsdekkend
		maatwerk, diversiteit in aanbod
		continuïteit in aanbod en gebruik
		adequate omstandigheden bij gebruik (incl. professionaliteit)
	overheid	LNV (die experiment initieert) en eventueel OCW
	uitvoerder	nader te benoemen
	taken uitvoerder	1> beheer vouchersysteem
		2> beïnvloeden markt NME-producten minimaal want markt bestaat al en experiment raakt maar een deel van de markt
		3> ondersteuning/begeleiding vragers, aanbieders
werkwijze	vragers	geselecteerde scholen
		selectie via steekproef
	aanbieders	aanbieders nationale NME-projecten
		kwaliteitscriteria projecten
	vragers	zelf activeren
	voorwaarden gebruik	- aanstellen coördinator/contactpersoon
		- invullen vragenlijst gebruik/ervaringen
	aanbieders	- indien niet benaderd, zelf aanmelden bij uitvoerder
		- afsluiten contract
	voorwaarden gebruik	- opstellen adequaat overzicht aanbod
		- invullen vragenlijst over ervaringen
	uitvoerder	1> werkwijze bij beheer vouchersysteem
		2> werkwijze bij beïnvloeding markt
		3> werkwijze bij ondersteuning vragers en aanbieders

5.4.2 Beoordeling haalbaarheid

Voor de institutionele context geldt dat voor het experiment waarschijnlijk geen of een zeer beperkte aanpassing van de regelgeving nodig is, omdat het feitelijk een (extra) subsidie betreft (score 1). Of aan de beginselen van behoorlijk bestuur wordt voldaan, wordt bepaald door de gemaakte keuzes. Aan het experiment mogen in principe alle betreffende nationale NME-aanbieders meedoen. Als lokale NME-aanbieders op andere dan de kwaliteitscriteria worden uitgesloten, dan is er sprake van ongelijke behandeling. Voorlopig is verondersteld dat dit niet het geval is (score 1). Bij de vragers is de selectie van scholen mogelijk een probleem. Als de selectie via een aselechte steekproef tot stand komt, is er sprake van gelijke behandeling omdat iedere school een gelijke kans heeft (score 1). Ten aanzien van de met vragers en aanbieders te maken afspraken mag worden aangenomen dat deze niet onredelijk zullen zijn (score 1)

De inrichting van de infrastructuur voor de uitvoerder zal omdat het een experiment betreft de nodige inspanning kosten (score -1).

Voor de informatievoorziening over het groenvouchersysteem geldt dat er een bestand beschikbaar is met alle scholen voor voortgezet onderwijs (bij de cultuurvoucher) dat mogelijk kan worden gebruikt bij de selectie van scholen. Als de scholen zijn geselecteerd, zijn ook de adressen et cetera bekend. Voor de aanbieders is, voor zover ons bekend, niet zo'n overzicht beschikbaar. Voor de informatievoorziening van de aanbieders moet daarom een infrastructuur worden opgezet (score 0).

Ten aanzien van de markt geldt dat de groenvouchers zullen worden gebruikt op een bestaande markt (score 1). Voor de begeleiding of ondersteuning van vragers en aanbieders lijkt geen infrastructuur beschikbaar, deze moet dus worden ontwikkeld. Bij het experiment lijkt het verstandig de begeleiding bij de uitvoerder onder te brengen, zodat hij zicht krijgt op wat er speelt. Van overleg tussen betrokken belangenbehartigers wordt bij het experiment afgezien, wel wordt voorgesteld het experiment in regulier NME overleg te bespreken (score 1).

Draagvlak is bij de overheid aanwezig. LNV is immers initiatiefnemer (score 1). Gezien de ervaring bij de cultuurvouchers mag worden aangenomen dat ook bij de aanbieders draagvlak bestaat en dat veel aanbieders wel willen meedoen (score 1). Het draagvlak bij scholen is de grote onbekende. Inzicht in dit draagvlak is een reden voor het experiment (score onbekend).

Tabel 5.8

Beoordeling haalbaarheid nationaal groenvouchersysteem(experiment).

criterium	kenmerk	beschrijving	score
haalbaarheid			
institutionele context	vigerende wettelijke context beginselen behoorlijk bestuur	geen of zeer beperkte aanpassing vereist	1
		gelijke behandeling aanbieders en aselecte steekproef scholen	1
		te maken afspraken lijken redelijk	1
infrastructuur	uitvoerder	moet worden ingesteld	-1
	informatievoorziening	alleen voor aanbieders ontwikkelen	0
	markt	vouchers gebruikt op bestaande markt	1
draagvlak	begeleiding partijen	onderbrengen bij uitvoerder	1
	draagvlak overheid	LNV initieert initiatief	1
	draagvlak uitvoerder	n.v.t.	1
	draagvlak aanbieders	bij experiment is dit selectiecriterium	onbekend
	draagvlak vragers	onderwerp van onderzoek	onbekend

5.4.3 Beoordeling uitvoerbaarheid

Bij het criterium technisch mogelijk zijn bij de infrastructuur voor en de uitvoering van de taken van de uitvoerder geen onoverkomelijke problemen te verwachten (score 1).

Bij de beïnvloeding van de markt geldt dat zowel vragers als aanbieders zijn geselecteerd, waardoor zij gemakkelijk te benaderen zijn. Ook kan de uitvoerder gewenste informatie relatief eenvoudig beschikbaar krijgen en verspreiden. Echter, omdat de aanbieders ook en misschien zelfs wel meer, met vragers zonder voucher te maken hebben, zal de beïnvloeding van de aanbieders, althans in het experiment, niet eenvoudig zijn (score 0).

Voorafgaand aan het experiment moeten de selectiecriteria voor de aanbieders worden geformuleerd en moeten standards worden opgesteld voor te maken afspraken, contracten en vragenlijsten voor monitoring (om indien gewenst bijstelling tijdens het experiment mogelijk te maken). Vervolgens moeten deze zaken worden geoperationaliseerd. Tevens moeten procedures worden geformuleerd voor het voorkomen van misbruik/fraude en voor het ontvangen en afhandelen van klachten. Voor het experiment lijkt en ad hoc benadering hierbij een goede optie.

Omdat 'weinig administratieve rompslomp' het uitgangspunt is, wordt uitgegaan van simpele en eenvoudige standards, waarvan het formuleren en operationaliseren relatief weinig inspanning zal kosten (score 0).

De invoering betreft bovendien de bekendmaking van het systeem bij de geselecteerde scholen en de beoogde aanbieders, op zodanige wijze dat ze worden geprikkeld om mee te doen. Dit zal wel enige inspanning vergen (score 0).

De kosten van de overgangsregeling zijn niet aan de orde (score 1).

Het criterium exploitatie betreft de verwachte inspanningen bij een draaiend groenvouchersysteem. Voor het afhandelen van de vouchers (beheer vouchersysteem) is de stelpost 15% van het totale budget (score 0).

De inspanningen voor het beïnvloeden van de markt en de ondersteuning van vragers en aanbieders zijn evenals het draagvlak bij de scholen factoren waarin het experiment inzicht moet gaan bieden (score onbekend).

Voorts is het streven de inspanningen door (of kosten voor) vragers zeer beperkt te houden, zodat de baten van de groenvoucher meer dan opwegen tegen deze vereiste inspanningen. Bij zowel vragers als aanbieders betreft dit eigenlijk alleen het invullen van een vragenlijst over het gebruik van het product (score 1).

Tabel 5.9

Beoordeling uitvoerbaarheid nationaal groenvouchersysteem.

criterium	karakteristiek	beschrijving	score
uitvoerbaarheid			
technisch mogelijk	infrastructuur	geen onoverkomelijke problemen	1
	taken uitvoerder	een onoverkomelijke problemen	0
invoering	inrichting uitvoerder	formuleren en operationaliseren selectiecriteria en standards voor afspraken, contracten en vragenlijsten	0
	bekendmaking vouchers	moet zowel naar aanbieders als naar vragers nog beginnen	0
exploitatie	kosten overgangsregelingen	n.v.t.	1
	afhandelen vouchers	geraamd op 15% van het totale budget	0
	beïnvloeden markt/ondersteuning	onderwerp van onderzoek	onbekend
	kosten vragers/aanbieders	het streven is deze zeer beperkt te houden	1

6 Conclusie en afsluitende opmerkingen

Een doelstelling van het NME-beleid is om vragers meer aan bod te laten komen bij het realiseren van effectieve NME voor zoveel mogelijk kinderen en jongeren. Waar het NME-beleid zich op de groep jongeren in zijn algemeenheid richt, focust dit onderzoek zich specifiek op NME in het onderwijs. Nagegaan is of vraagsturing via groenvouchers een bijdrage kan leveren aan het realiseren van effectieve NME voor zoveel mogelijk leerlingen en hoe dit kan worden vormgegeven.

Kunnen groenvouchers bijdragen aan doelen NME-beleid?

Een uitgangspunt hierbij is dat de overgang naar vraagsturing in het onderwijs budgetneutraal moet gebeuren. Concreet betekent dit dat de financieringsstroom vanuit de overheid, die nu voor een groot deel rechtstreeks naar NME-aanbieders gaat, wordt verlegd naar de vragers ofwel naar leerlingen, docenten of scholen om deze vervolgens bij de aanbieders te besteden. Afhankelijk van de specifieke invulling worden groenvouchers verstrekt aan leerlingen, docenten of scholen (schoolbestuur), op pragmatische gronden is dit in het vervolg aangeduid met scholen.

De uitgevoerde literatuurstudie en de analyse van vier vouchersystemen in Nederland geven aan dat financiering via groenvouchers voldoende prikkels moet kunnen bieden aan zowel vragers als aanbieders, zodat mag worden verwacht dat de volgende (empirisch onderbouwde) effecten van vraagsturing ook bij groenvouchers zullen optreden:

- scholen worden actiever in het uitspreken van hun wensen ten aanzien van NME en aanbieders passen hun aanbod dienovereenkomstig aan;
- de keuzevrijheid voor scholen neemt toe, evenals hun tevredenheid;
- het gebruik van NME neemt toe doordat latente vraag wordt geëffectueerd;
- ondanks de grotere verantwoordelijkheid bij de scholen, is er nauwelijks sprake van fraude.

De drie eerst genoemde effecten komen overeen met doelen van het NME-beleid, te weten toename gebruik en maatwerk. In combinatie met de mogelijkheden die groenvouchers de overheid bieden om eisen te stellen aan de kwaliteit van NME-producten en deze kwaliteit ook te bewaken, kan dit bovendien resulteren in effectieve NME.

Een nadeel van financiering via groenvouchers is dat de uitvoeringskosten hoger zijn dan bij meer aanbodgerichte financieringsvormen. Uitgaande van de vereiste budgetneutrale overgang, impliceert dit dat het bedrag dat na aftrek van de uitvoeringskosten voor feitelijke NME overblijft, lager is dan in de huidige situatie. Er zijn echter enkele kanttekeningen te plaatsen om deze reductie te nuanceren.

De eerste kanttekening is dat in de huidige situatie een deel van de voor NME bedoelde financiering is opgenomen in de zogenaamde lumpsum van de scholen en dus ook voor andere doeleinden dan NME kan en vaak ook wordt gebruikt. Dus ook in de huidige situatie is het feitelijk voor NME gebruikte bedrag vaak lager dan beoogd.

Een tweede kanttekening betreft de prijsverandering van NME-producten. In de huidige situatie maken veel scholen geen of weinig gebruik van NME-producten, ondanks dat ze vanwege de aanbodfinanciering gratis of tegen een lage prijs beschikbaar zijn. In de nieuwe situatie moeten de aanbieders hun inkomsten uit de verkoop van NME-producten halen en zullen zij een marktconforme prijs hanteren, maar daar staat tegenover dat bij de scholen het niet-geoordeelde NME-deel van de lumpsum is vervangen door een expliciete prikkel in de vorm van de groenvoucher, die niet voor andere doeleinden kan worden gebruikt.

Een derde kanttekening is dat de ervaring leert dat niet alle groenvouchers zullen worden gebruikt (en verzilverd). Operationele vouchersystemen als de cultuurkaart en de innovatievoucher spelen hierop in door een groter budget aan vouchers uit te geven dan er daadwerkelijk aan budget beschikbaar is. Hierin schuilt overigens het risico dat het succes van de regeling de inschatting van onderbesteding overtreft, waardoor het beschikbare budget wordt overschreden.

Een vierde kanttekening betreft het budget waarop de budgetneutrale overgang betrekking heeft. Strikt genomen betreft dit budget zowel het budget dat rechtstreeks naar de aanbieders gaat, voor productontwikkeling en exploitatie, als het bedrag dat al dan niet geormerkt naar de scholen gaat. In de praktijk kan het echter zo zijn dat de budgetneutraliteit wordt beperkt tot het budget dat rechtstreeks naar de aanbieders gaat, bijvoorbeeld omdat de lumpsum in tact moet blijven.

De vraag of vraagsturing via groenvouchers een bijdrage kan leveren aan het realiseren van effectieve NME voor zoveel mogelijk leerlingen lijkt hiermee positief beantwoord. Dit uiteraard onder de voorwaarde dat het groenvouchersysteem goed functioneert en groenvouchers een voldoende prikkel zijn voor de scholen (of leerlingen) om ze daadwerkelijk te gebruiken. Het literatuuronderzoek en de analyse van de bestaande vouchersystemen hebben geresulteerd in een aantal succesfactoren (slaagfactoren en aanbevelingen) voor de opzet en het functioneren van een groenvouchersysteem. Succesfactoren hebben betrekking op de invoering (inbedding) en het draagvlak, het functioneren van de markt, de uitvoeringsorganisatie en de ondersteuning van vragers en aanbieders (tabel 6.1).

Invoering en draagvlak

Belangrijke succesfactoren in deze categorie betreffen het draagvlak bij alle betrokken partijen en duidelijkheid (adequate informatie) over het groenvouchersysteem. Een belangrijke en tamelijk triviale voorwaarde is dat het voor alle partijen tijdig helder moet zijn wat zij van groenvouchers kunnen verwachten, wat de werkwijzen en procedures zijn bij het gebruik van groenvouchers, en wat hun mogelijkheden, rechten en plichten zijn.

Draagvlak bij alle vier de overheidslagen (rijk, provincie, gemeente en waterschappen) die zorg dragen voor de financiering van NME is een belangrijke vereiste voor de overgang naar vraagsturing. Daarbij is het bovendien noodzakelijk dat een overheid het voortouw neemt. In de huidige fase heeft het ministerie van LNV het voortouw genomen door het initiëren van dit onderzoek naar de haalbaarheid van groenvouchers en via de voorgenomen experimenten. Afhankelijk van de uitkomsten van de experimenten en de invloed daarvan op het groenvouchersysteem, kan het voortouw uiteindelijk bij een andere overheid terecht komen.

Draagvlak bij NME-aanbieders zal (vooral) samenhangen met onzekerheid over de consequenties die de groenvouchers voor hen zullen hebben. In de huidige situatie leunen NME-aanbieders bij de productontwikkeling en vaak ook bij de exploitatie op financiering door de overheid. Slechts enkele NME-aanbieders, zoals Codename Future en Veldwerk Nederland, halen hun omzet volledig uit de markt. Voor NME-aanbieders waarvoor dit niet het geval is, kan de omschakeling naar vraagsturing consequenties hebben voor de inkomsten en de continuïteit van het bedrijf. Aanbieders die een aanbod weten te creëren dat de scholen aanspreekt, zullen profiteren van de overgang naar vraagsturing, tegelijkertijd zullen de inkomsten teruglopen bij aanbieders die meer moeite hebben om hun producten in lijn te brengen met de vraag van de scholen. Voor draagvlak bij NME-aanbieders lijkt daarom een overgangsregeling, waarmee een zekere basis aan financiering gegarandeerd blijft, cruciaal.

Veel scholen leggen nu weinig prioriteit bij NME. Docenten ontbreekt het aan kennis, het aanbod is niet voldoende transparant en de meerwaarde van NME voor het lesprogramma is niet duidelijk. Om draagvlak te winnen, is het vooral belangrijk dat voor de scholen helder is wat zij van groenvouchers kunnen verwachten, waar en op welke manier zij groenvouchers kunnen gebruiken en hoe zij invloed kunnen uitoefenen op het aanbod. Goede ondersteuning (begeleiding) daarbij kan bijdragen aan het creëren van draagvlak.

Aanbevolen wordt om voorafgaand aan de landelijke invoering van een groenvoucherssysteem één of enkele meerjarige experimenten uit te voeren om de werking van het vouchersysteem te kunnen evalueren en eventueel bij te stellen. Deze experimenten dragen bovendien bij aan het creëren van draagvlak.

Functioneren markt

Het functioneren van de markt is de kern waarom alles draait. Daarbij gaat het er in essentie om dat scholen bij het gebruik van groenvouchers voldoende keuzemogelijkheden hebben om in hun wensen te voorzien.

Hierbij zijn verschillende zaken aan de orde:

- scholen moeten adequate informatie hebben over het NME-aanbod om een goede keuze te kunnen maken;
- het NME-aanbod (producten en aanbieders) moet divers genoeg zijn en aansluiten bij de wensen. De realisatie hiervan vereist een laagdrempelige toegang tot de markt voor aanbieders alsmede adequate informatie over de wensen van scholen;
- scholen moeten gelijke kansen hebben op de markt (denk aan reiskosten), wat eventueel via variabele vouchers kan worden gerealiseerd;
- transacties op de markt moeten als fair worden beoordeeld.

Een risicofactor bij het functioneren van de markt is de (on)zekerheid over de continuïteit van de groenvoucherregeling. NME-aanbieders zullen alleen bereid zijn tot structurele aanpassingen in het aanbod (investeringen) als zij verwachten dat deze in de toekomst kunnen worden terugverdiend. Een belangrijke voorwaarde daarbij is de verwachte periode dat de groenvouchers van kracht zullen blijven.

Uitvoeringsorganisatie

De uitvoeringsorganisatie betreft de infrastructuur die nodig is voor het uitreiken en uitbetalen van de groenvouchers. Belangrijke activiteiten daarbij betreffen het benaderen en accepteren van scholen en NME-aanbieders, het maken van afspraken en het handhaven van gemaakte afspraken. Belangrijke succesfactoren hierbij zijn transparantie (zie ook bij invoering), als fair beoordeelde criteria, procedures et cetera, en weinig rompslomp voor vragers en aanbieders.

Een mogelijkheid voor de uitvoerder om in combinatie met de acceptatie van aanbieders en producten bij te dragen aan de informatievoorziening over het NME-aanbod op de markt is het opstellen en bijhouden van een catalogus met NME-producten en hun aanbieders. Daarbij kunnen aanbieders die een vergelijkbaar product aanbieden, een aanvraag doen om dit product in de catalogus te laten opnemen en tegelijkertijd om als aanbieder te worden geaccepteerd als acceptant van groenvouchers.

Ondersteuning vragers en aanbieders

Ondersteuning van scholen die zelf over onvoldoende kennis beschikken om tot een goede keuze te komen is een voorwaarde voor een goed functionerend groenvoucherssysteem. Deze ondersteuning kan nodig zijn, omdat de omslag van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering vraagt om een verruiming van het blikveld van de vragers. Doordat voor de omslag een aantal NME-producten gratis of tegen een gereduceerde prijs beschikbaar waren, bleef het blikveld van de scholen vaak beperkt tot deze markten en/of producten. Na de omslag wordt voor alle NME-producten een marktconforme prijs berekend, waarmee de financiële belemmering verdwijnt om het blikveld te verruimen. Om een goede keuze te kunnen maken, moet een school beschikken over voldoende kennis over wat er mogelijk is en over adequate informatie over het aanbod. Ondersteuning kan hierbij een nuttige aanvulling leveren.

Een risicofactor hierbij is dat de ondersteuning wordt ingevuld door gespecialiseerde (commerciële) bureaus die kansen zien om op de dynamisch wordende NME-markt als tussenpersoon te gaan fungeren. Wanneer deze bureaus zich daarbij beperken tot een specifiek deel van het aanbod, kan dit tot gevolg hebben dat het blikveld van de vragers te beperkt blijft en het gebruik in een specifieke richting wordt gestuurd. Als de invloed (het marktaandeel) van deze bureaus groot wordt, kunnen al langer bestaande (bredere) organisaties worden

verdrongen, waardoor - als de commerciële bureaus na verloop van tijd weer elders uitdaging zoeken - ook de huidige infrastructuur voor NME is verdwenen.

Tabel 6.1

Succesfactoren voor een groenvouchersysteem.

Slaagfactoren (zie hoofdstuk 2)	Aanbevelingen (zie hoofdstuk 4)
een goede inbedding en creëren van draagvlak	
experimenten vooraf	experimenten om inzicht te krijgen
stappenplan invoering	
adequate informatie over groenvoucherssysteem	adequate informatie
goed functioneren van de markt	
	geen selectie scholen
voldoende keuze uit producten en aanbieders	selectie van aanbieders en producten
adequate informatie over aanbod en vraag	
laagdrempelige toegang tot de markt	selectie belangrijker dan criteria
'waken voor' ongelijke kansen scholen	variabele vouchers bij ongelijke kansen
minimaliseren onzekerheid continuïteit beleid	vouchers voor langere periode
goed functioneren van de uitvoeringsorganisatie	
transparante logistieke infrastructuur	
eenvoudige en duidelijke procedures en werkwijzen	helder, transparant, weinig rompslomp
als fair beoordeelde criteria, procedures, werkwijzen	inzichtelijke rekenregels
	betaling aan aanbieder bij verzilveren
begeleiding/ondersteuning van vragers en aanbieders	
begeleiding/ondersteuning is noodzaak	
minimaliseren risico's commerciële bemiddeling	

Haalbaarheid en uitvoerbaarheid groenvouchers

Bij de opzet van een groenvoucherssysteem moet een aantal keuzes worden gemaakt, waarbij zo goed mogelijk rekening moet worden gehouden met de genoemde succesfactoren. In de kolom aanbevelingen (tabel 6.1) is voor enkele keuzes een voorzet gedaan, waarbij vooral is gekeken naar de te verwachten prestaties en de vereiste inspanningen bij de exploitatie. Bij de keuzes moet bovendien rekening worden gehouden met de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van groenvouchers.

De haalbaarheid en uitvoerbaarheid zijn expliciet aan de orde bij het uitgangspunt dat de omslag van aanbod naar vraagfinanciering budgetneutraal moet zijn, wat impliceert dat het budget voor de groenvouchers wordt onttrokken aan de huidige financiering van NME. Voor de betreffende aanbieders van NME leidt de omslag daardoor tot het wegvallen van zekere inkomsten om de lopende uitgaven (verplichtingen) te kunnen betalen, terwijl tegelijkertijd extra uitgaven zijn vereist in de vorm van investeringen om tegemoet te kunnen komen aan (veranderingen in) de vraag. Alleen al vanwege de beginselen van behoorlijk bestuur, moet worden nagegaan aan welke voorwaarden minimaal moet zijn voldaan, om deze omslag haalbaar en uitvoerbaar te maken. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een overgangsregeling voor de betrokken aanbieders.

Om inzicht te krijgen in het functioneren en de effecten van een groenvoucherssysteem wordt aanbevolen voorafgaand aan de invoering een of meer experimenten uit te voeren. De experimenten ondersteunen het maken van de vereiste keuzes en kunnen leiden tot bijstelling van het systeem. Bovendien dragen experimenten bij aan het creëren van draagvlak. Een belangrijke keuze betreft de selectie van aanbieders waar en producten waarvoor groenvouchers kunnen worden gebruikt. Met deze keuze ligt tevens vast op welke markt(en) groenvouchers kunnen worden gebruikt.

Bij NME is er sprake van verschillende markten die variëren in (typen) producten, aantal partijen (op de markt) en geografische reikwijdte. Naast lokale markten voor bijvoorbeeld producten van een (lokaal) NME-centrum, zijn er nationale markten voor zaken als lespakketten en meerdaagse natuurbeleving. De invloed die groenvouchers (kunnen) hebben op de omvang en vooral de samenstelling van het NME-aanbod, hangt voor een belangrijk deel af van het aan groenvouchers gerelateerde aandeel van de totale handel op de betreffende markt. Dit aandeel wordt bepaald door het aandeel van de scholen dat groenvouchers gebruikt, het aandeel van de NME-aanbieders dat groenvouchers accepteert en het aandeel van de producten dat met een groenvoucher wordt of kan worden gekocht. Het lijkt aannemelijk dat, ongeacht het aantal marktpartijen en producten, de invloed van de groenvouchers op het aanbod toeneemt als het aan groenvouchers gerelateerde aandeel in de handel toeneemt. Met het toenemen van het aantal marktpartijen en producten neemt echter wel de overzichtelijkheid van de markt af.

Voorgenomen experimenten

Om inzicht te krijgen in het functioneren van het groenvouchersysteem zijn twee experimenten voorgenomen: een lokaal experiment met een overzichtelijke markt en een experiment gericht op een specifiek type product. Bij beide experimenten zal worden nagegaan of:

- scholen meer verantwoordelijkheid nemen voor NME;
- er bij NME-aanbieders (meer) gevoel ontstaat voor kwaliteit en communicatie met scholen;
- de kosten en opbrengsten van het groenvouchersysteem in verhouding zijn.

Bij het lokale experiment kan worden gedacht aan groenvouchers in regio's met een omvangrijk lokaal NME-aanbod of regio's zonder lokaal NME-aanbod, de zogenaamde witte vlekken. De eerste optie is uitgewerkt. Dit lokale experiment moet worden uitgevoerd in een gemeente met een goed functionerend NME-centrum. Aan alle basisscholen in deze gemeente zullen groenvouchers worden verstrekt om NME-producten te kunnen kopen bij het bestaande NME-centrum en bij andere lokale NME-aanbieders. Omdat bij dit experiment de volledige omslag van aanbod- naar vraagfinanciering wordt benaderd, kan ook aandacht worden besteed aan de mogelijke gevolgen hiervan voor de aanbieders. De omslag is niet volledig, ondermeer omdat een NME-centrum veelal ook andere producten levert dan NME-producten voor het basisonderwijs.

Bij het experiment voor een specifiek product kan worden gedacht aan vouchers die kunnen worden ingezet voor een meerdaagse natuurbeleving of voor boerderijeducatie. Voor de eerste optie is het groenvouchersysteem uitgewerkt. Het experiment voor de meerdaagse natuurbeleving is een nationaal experiment waarbij vouchers van € 500 zullen worden verstrekt aan een beperkt aantal (genoemd is 200) scholen voor voortgezet onderwijs. Deze vouchers kunnen worden gebruikt bij een beperkt aantal nationale aanbieders als bijdrage in de kosten van een meerdaagse actieve natuurbeleving. Het experiment is dus gericht op de nationale markt voor één type product, een meerdaagse actieve natuurbeleving. Bij dit experiment is sprake van een extra prikkel voor de geselecteerde scholen. Omdat de vouchers worden gebruikt op een markt waarop ook de overige scholen opereren, is de omslag van aanbod- naar vraagfinanciering hier niet aan de orde en is het aannemelijk dat de gevolgen voor aanbieders grotendeels zullen uitblijven.

Bij beide experimenten betreft het een overzichtelijke markt doordat het aantal scholen aan de vraagkant beperkt is en aan de aanbodkant is uitgegaan van lokale aanbieders (lokaal experiment) respectievelijk een specifiek type product (nationaal experiment). Een belangrijke vraag bij de experimenten is of de expliciete NME-prikkel via de groenvoucher leidt tot extra NME ten opzichte van de huidige situatie, of scholen daarbij nog andere (financiële) middelen inzetten en zo ja, hoeveel.

De positie van de groenvoucher verschilt bij beide experimenten. Bij het lokale experiment komt de groenvoucher in de plaats van (een deel van) de aanbodfinanciering en (indien mogelijk) van het niet-geoordeelde deel van de lumpsum op de scholen. NME-producten worden hierdoor duurder (voor de school), wat via de koopkracht van de groenvoucher wordt gecompenseerd. Bij het nationale experiment blijven de

(aanbod)financiering van de aanbieder en de prijzen van de betreffende producten ongewijzigd, en betekent de groenvoucher extra budget voor de school in de vorm van een korting van € 500 op specifieke NME in de vorm van een meerdaagse actieve natuurbeleving.

Literatuur

Theorie vouchersystemen

Adriaansen, M.P.L., 2004. Beginselen van het bestuursrecht, Vakblad voor de MKB-adviseur, Deventer 2004, afl. 1/2, pp.23 t/m 26.

BZK, 2004. Samenwerken aan de Krachtige stad. Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 21 april 2004.

Balje S., M. Henzing, H. Krajenbrink, B. Lammerts, J. Middeldorp, T. de Vries en J. van der Waarden, 2003. Vragender wijs. Vraagsturing in de praktijk. Ministerie van economische Zaken, EZ beleidsstudies 1.

Bosselaar, J.H., 2005. De vraag als antwoord. Vraagsturing en sociaal beleid: voorwaarden en risico's. Dissertatie Erasmus Universiteit, Rotterdam.

Bressers, Prof.dr.J.Th.A., Drs. P de Jong e.a. 1993: 'Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd', Van Gorcum, Assen/Maastricht.

Friedman, M., 1955. The role of Government in Education. Economics and the Public Interest, Essays written in honor of Eugene Ewald Agger, edited by Robert A. Solo, New Brunswick, N.J. Rutgers University Press, 1955.

Forvalue, 2008. Study on the Development and Marketing of NonMarket Forest Products and Services. DG AGRI, Study Contract No: 30CE0162979/0021.

Groot, R., M. van Mansfeld, A. Volkerts en J. Vreke, 2002. Haalbaarheidsstudie "over de bewoonde brug" Alterra-rapport 591, Wageningen.

Heijden, van der N. en W. Smit, 2006. Draagvlak voor natuur- en milieueducatie: Eindrapportage enquête onder 1000 burgers en twee panelbijeenkomsten. Onderzoek en Adviesgroep Questions, Answers and More B.V., Den Haag.

Katila, M. en E. Puustjärvi, 2003. Impact of new markets for environmental services on forest products trade. INDUFOR, FAO Impact Assessment of Forest Products Trade in the Promotion of Sustainable Forest Management (GCP/INT/775/JPN).

Landell-Mills, N. en T. Porras, 2002. Silver bullet or fools' gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor. The International Institute for Environment and Development (IIED), London.

LNV, VROM en OCW, 2008. Kiezen, leren en meedoen. Naar een effectieve inzet van natuur- en milieueducatie in Nederland, 2008-2011. Den Haag, 15 februari 2008.

LNV, 2008. Uitvoeringskader Natuur en Milieu Educatie (NME) 2008 - 2011.

Mavsar, R. et al., 2008. Study on the Development and Marketing of NonMarket Forest Products and Services. DG AGRI, Study Contract No: 30CE0162979/0021 Study Report.

MDW-werkgroep, 2001. Vouchers en persoonsgebonden budgetten. Den Haag.

Pleijte, M., J. Vreke, F. van den Bosch, A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk en P.H. Kersten, 2009. Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Tussen government en governance? WOt-rapport 93, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.

Sollart, K.M. en J. Vreke, 2008. Het faciliteren van natuur- en milieueducatie in het basisonderwijs. NME-ondersteuning in de provincies. WOt-werkdocument 102, Wageningen.

Sollart, K.M., J. Vreke en M. Custers, 2009. Groene kaart voor NME; Een handreiking voor het inzetten op succesvolle natuur- en milieueducatie. Alterra-rapport 1838, Wageningen.

Vossensteyn, H. en B. Jongbloed, 2007. Learning entitlements in higher education. International practice and experience with learning entitlements in higher education: Australia, Colorado, Germany and the Netherlands. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) Universiteit Twente.

Vreke J., R.I. van Dam en F.H. Kistenkas, 2005. Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie. WOt-rapport 15, Wageningen.

West, A., J. Sparks, T. Balabanov and S. Elson-Rogers, 2000. Demand-side financing - a focus on vouchers in post-compulsory education and training: discussion and case studies. CEDEFOP - European Centre for the Development of Vocational Training. Thessaloniki, Greece.

Wielen, P. van der, J. Vreke, S. Reinhard en E. Bos, 2004. Instrumentanalyse natuur en landschap. Een analyse naar de kansrijkheid van een aantal beleidsinstrumenten ter verbreding van financiering van natuur. Alterra-rapport 1117, Wageningen.

Wijk, H.D. van, W. Konijnenbelt en R. van Male, 2008. Hoofdstukken van bestuursrecht, veertiende druk. Elsevier Juridisch, Den Haag.

Cultuurkaart

CJP, 2006. Hoe zit dat ook al weer met die CKV-bonnen?; CKV-feitjes. Amsterdam: CJP.

CJP, 2009. Overzicht cultuurkaart-acceptanten (oktober 2009). Zie: www.cultuurkaart.nl/content/files/redactioneel/Acceptantenoverzicht.pdf

Cultuurnetwerk Nederland, 2002. Zicht op... samenwerking in de cultuureducatie. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

Cultuurnetwerk Nederland, 2003a. CKV-bonnen voor de basisvorming: een stimulans voor cultuurbeleid?; Rapportages deel B: evaluatie beleid eerste uitvoeringsjaar. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

Cultuurnetwerk Nederland, 2003b. Zicht op... vier jaar CKV1; Achtergronden, literatuur, lesmethoden, projecten en websites. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

Cultuurnetwerk Nederland, 2004. Onderzoek naar cultuurbonnen in de Pabo. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

Cultuurnetwerk Nederland, 2006. Zicht op... ruim zes jaar onderzoek cultuureducatie 2000-2006; Achtergronden en literatuur. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

Cultuurnetwerk Nederland, 2008. Zicht op... een onderzoeksagenda cultuureducatie; Achtergronden en literatuur. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

Ganzeboom, H. en I. Nagel, 1999. Het CJP en cultuurparticipatie van schoolgaande jeugd: Evaluatie van een veldexperiment in acht gemeenten; Eindrapportage. Amsterdam: CJP.

Ganzeboom, H., F. Haanstra, M.L. Damen en I. Nagel, 2003. Momentopnames CKV1; Eindrapportage CKV1-volgproject. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

Hoff, C. van 't, 2005. De C van KCV; Een onderzoek naar culturele activiteiten binnen het handelingsdeel van het vak Klassieke Culturele Vorming (KCV). Utrecht: Taal- en cultuurstudies.

Meijer, S., 2007. De cultuurkaart; Verschillende modellen onderzocht. Zoetermeer: Verdonck, Klooster & Associates.

Ministerie van OCW, 1998. Examenprogramma culturele en kunstzinnige vorming 1, vwo en havo. Zie: www.examenblad.nl/9336000/1/j9vvhinitagymgn_m7mvh57glijc7x5/vg57aj4d51zg/f=/bestand.pdf

Ministerie van OCW, 2007. Kunst van leven; hoofdlijnen cultuurbeleid. Den Haag: Koninklijke De Swart.

Ministerie van OCW, 2008. Regeling cultuurkaart voortgezet onderwijs. Zoetermeer: CFI.

Westerbeek, K., A.L. van der Vegt, W. van Es en K. Hoogeveen, 2007. Cultuurbonnen in het voortgezet onderwijs; Een belevingsonderzoek onder leerlingen, docenten, cultuurcoördinatoren en culturele instellingen. Utrecht: Sardes.

Sintenie, J., 2006. CKV-bonbesteding schooljaar 2004-2005; eindrapportage. Amsterdam: CJP.

Sintenie, J., 2008. CKV-bonbesteding schooljaar 2006-2007; eindrapportage. Amsterdam: CJP.

Sintenie, J., 2009. Tweede kwartaalrapportage cultuurkaart. Amsterdam: CJP.

(Overige) geraadpleegde sites:
www.cultuurkaart.nl

Innovatievouchers

Akkerman, S., 2004. Mkb-innovatievouchers; Voorstel ter introductie van innovatievouchers of innovatiebonnen in het mkb. Den Haag: Innovatieplatform.

Anonymus, 2009. Dubieus gebruik innovatievouchers bij Fontys (d.d. 10-02-2009). Zie: <http://www.trajectum.hu.nl/nieuws/8570>

- Anonymus, 2009. Innoveren of profiteren (d.d. 01-03-2009). Zie: <http://feenaaijken.wordpress.com/2009/03/01/innovatievoucher/>
- Bongers, F., P. den Hertog, B. Kaashoek, R. Bekkers en R. Brennenraedts, 2008. Evaluatie innovatievoucherregeling 2005/2006; Eindrapport. Utrecht, Dialogic.
- Cornet, M., B. Vroomen en M. van der Steeg, 2005. De effectiviteit van de innovatievoucher 2004. Den Haag: Centraal Planbureau. CPB-document 95.
- Cornet, M., M. van der Steeg en B. Vroomen, 2007. De effectiviteit van de innovatievoucher 2004 en 2005; Effect op innovatieve input en innovatieve output van bedrijven. Den Haag: Centraal Planbureau. CPB-document 140.
- Ernst, J.H.F, L.T. Baart de la Faille en J.H. Simons, 2007. Aanvragen en resultaten innovatievouchers; pilots 2004, 2005 en 2005 tweede fase. SenterNovem.
- Ministerie van Economische Zaken, 2003. In actie voor innovatie; Aanpak van de Lissabon-ambitie; Innovatiebrief deel 1. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Minister van Economische Zaken, 2008. Subsidieregeling innoveren; regeling van de minister van Economische Zaken van 3 december 2008, nr. WJZ/8187683, houdende vaststelling van subsidie-instrumenten op het terrein van innoveren. Staatscourant, 15 december 2008, nr. 1886.
- Ministerie van Economische Zaken, 2009. Vooruit met innovatievouchers; Kansen voor toeristisch-recreatieve ondernemers.
- Naaijken, F., 2009. Innovatievouchers worden misbruikt voor privaat onderwijs, miljoenen gaan naar hoge scholen; Reportage. Sprout, p. 33-35.
- SenterNovem, onbekend. Aanvraagformulier innovatievoucher.
- SenterNovem, 2009a. Definitie kennisinstelling.
- SenterNovem, 2009b. Regeling openstelling Innovatievouchers 2009; Veelgestelde vragen.
- Sprout, 2007. Innovatievoucher is te beperkt. Zie: <http://www.sprout.nl/artikel.jsp?id=719057>.

Pgb in de zorg

- Dragt, W., S.J.M., Schutte, M. Kingma, 2004. Het PGB nieuwe stijl in beeld; Eindrapport. Enschede: Bureau Hoeksma, Homans & Menting (HHM).
- Knollema, J., 2007. Uitvoeringsverslag PGB-AWBZ; juli 2006-juli 2007. Diemen: College voor zorgverzekeringen. Rapport 252.
- Ministerie van VWS, 2003. Subsidieregeling pgb-nieuwe stijl. Den Haag: VWS.
- Ministerie van VWS, 2006. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van VWS voor het jaar 2006; Brief aan de Tweede Kamer.

Ministerie van VWS, 2007. Pgb in perspectief; Brief aan Tweede Kamer.

Ministerie van VWS, 2008. Ontwikkeling van pgb's; brief aan Tweede Kamer.

Minister van VWS, 2009. Evaluatie PGB in de Zvw; Brief aan Tweede Kamer.

Nederlandse Zorgautoriteit, 2008. Het PGB in de Zorgverzekeringswet; Evaluatierapport. Utrecht: NZa.

Per Saldo, 2006. Zelf zorg inkopen: persoonsgebonden bekostiging; Is het volledig invoeren van persoonsgebonden bekostiging in de AWBZ haalbaar?

Ramakers, C., K. de Graauw, E. Sombekke, H. Vierke, J. Doesborgh en C. Woldringh, 2007. Evaluatie persoonsgebonden budget nieuwe stijl 2005-2006; Eindrapport. Nijmegen: ITS.

Staatscourant, 2005. Regeling Persoonsgebonden budget AWBZ 2006.

Tweede Kamer, 2004. Vragenronde n.a.v. de beleidsbrief het PGB gewogen.

VWS, 2004. Beleidsbrief het PGB gewogen; Evaluatie en vooruitblik.

Wijngaart, M. van den en C. Ramakers, 2004. Monitor budgethouders PGB nieuwe stijl; eindrapport. Nijmegen: ITS.

Woonvouchers

MDW-werkgroep, 2001. Vouchers en persoonsgebonden budgetten. Den Haag.

Priemus, H., 2000. Mogelijkheden en grenzen van marktwerking in de volkshuishouding. Nethur publicatie 9, Utrecht.

Roost, M. van, A. Dijkzeul, B. Böhm, B. Martin en F. Theissen, 2007. Een essay over passend wonen. Essay is in opdracht van VROM, vervaardigd door Berenschot Groep BV, Utrecht.

SER, 2000. Toekomstgericht woonbeleid. Reactie op de Ontwerpnota Wonen, Mensen, wensen, wonen. Publicatienummer 10, 15 september 2000.

Tazelaar, P., A. Hogenes, M. Baede, Van Nimwegen & Partners, 2006. Purmerend huren met korting, evaluatie. Rotterdam, september 2006. Publicatie uit het SEV-programma: Wat beweegt de woningmarkt?

VROM, 2000. Nota Wonen. Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21e eeuw.

VROM-raad, 2000. Betrokken burger, betrokken overheid. Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen. Advies 022, 28 september 2000.

Bijlage 1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (tabel B1) zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en voor zover dat niet is gebeurd gelden ze naast de Awb. Er wordt onderscheid gemaakt tussen formele en materiële beginselen. De formele beginselen betreffen de voorbereiding, besluitvorming en inrichting van besluiten, de materiële beginselen betreffen de inhoud van besluiten.

In combinatie met de normen van het geschreven recht en de overige normen van het ongeschreven recht, vormen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de norm voor het overheidshandelen. In de tweede plaats zijn ze beroepsgrond (voor wie bezwaar heeft) en toetsings- en vernietigingsgrond (voor rechters en andere controlerende instanties) (Van Wijk et al., 2008).

Tabel B1

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: formele beginselen.

formele beginselen

formele zorgvuldigheidsbeginsel	De overheid moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen. Dit vereist correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar feiten en belangen, het goed volgen van de procedure en deugdelijke besluitvorming. Bovendien moet het besluit zoals het is genomen overeenkomstig zijn met de intentie van de overheid
fair-play-beginsel (verbod van vooringenomenheid)	De overheid moet zich onpartijdig opstellen bij het nemen van een besluit en de noodzakelijke openheid en eerlijkheid in acht nemen. Personen met een persoonlijk belang bij een besluit mogen de besluitvorming niet beïnvloeden
verbod van détournement de procedure	Een besluit mag niet worden genomen met behulp van een procedure die voor dit besluit niet bestemd is
specialiteitsbeginsel (gebod van belangenafweging).	De overheid mag alleen die belangen in de afweging betrekken waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt. Voorts geldt dat alle belangen die mogen worden meegewogen, ook moeten worden meegewogen
motiveringsbeginsel (gebod van deugdelijke motivering en van kenbare motivering).	De overheid moet zijn besluiten goed motiveren, de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn. Deugdelijke motivering: een motivering moet het besluit kunnen dragen en het nemen ervan kunnen verklaren. Kenbare motivering: de motivering moet normaliter aan belanghebbenden worden meegedeeld
formele rechtszekerheid	Besluiten moeten duidelijk en ondubbelzinnig zijn geformuleerd, en de betekenis mag niet afhankelijk zijn van uitleg door een ander

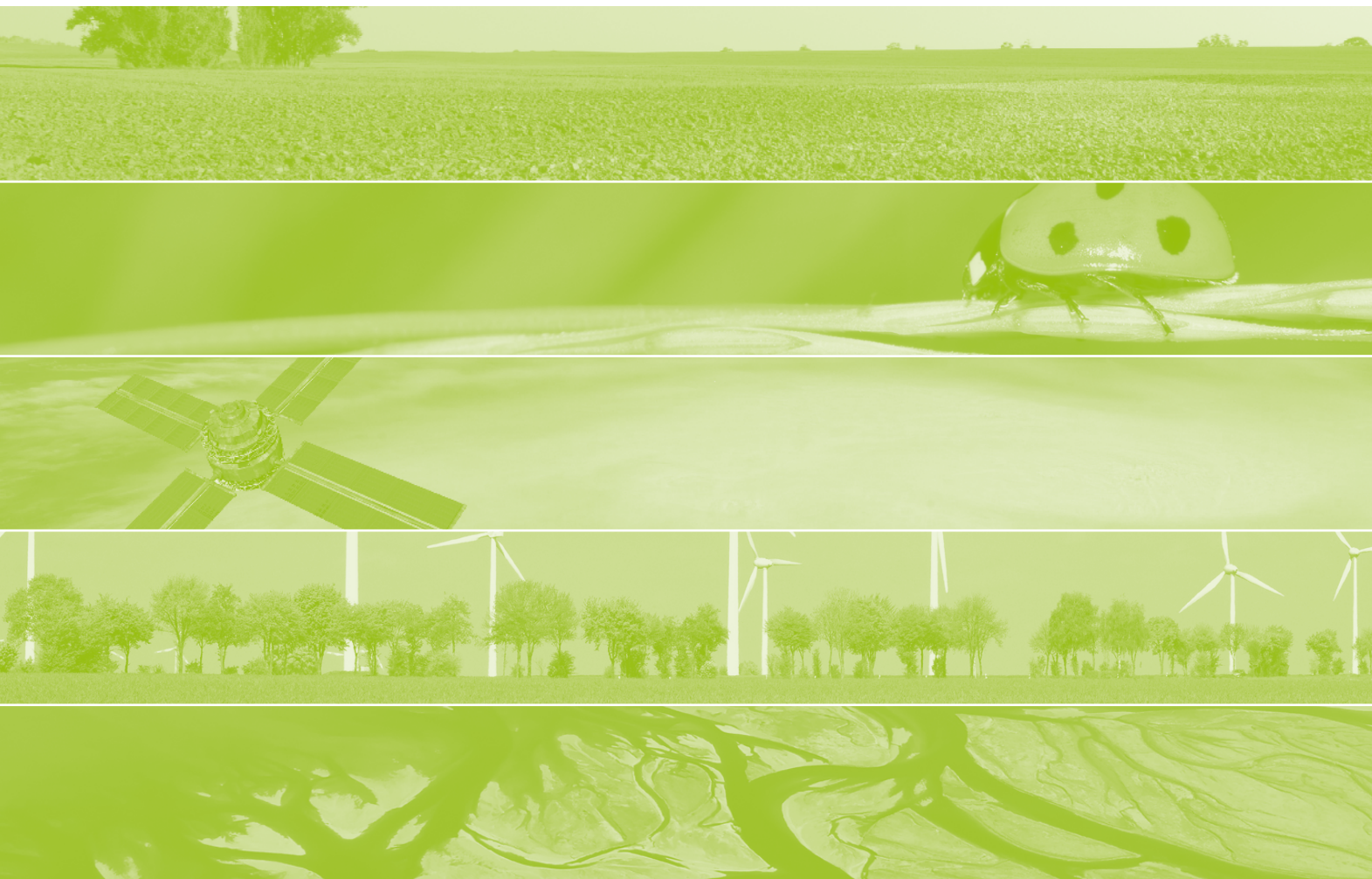
Gebaseerd op Van Wijk et al., 2008; Adriaansen, 2004

Tabel B2*Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: materiële beginselen.*

materiële beginselen

materiële rechtszekerheidsbeginsel	De overheid moet besluiten zó formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt. Geldende rechtsregels moeten juist en consequent zijn toegepast. Bovendien mogen besluiten niet met terugwerkende kracht worden gewijzigd ten nadele van de betrokken burgers
vertrouwensbeginsel	De overheid mag gewekt vertrouwen niet beschamen. Wie op goede gronden, zoals na een duidelijke toezegging, erop mag vertrouwen dat de overheid een bepaald besluit neemt, heeft daar ook recht op
verbod van détournement de pouvoir (verbod op machtsmisbruik)	Een door de wet gegeven bevoegdheid mag uitsluitend worden gebruikt voor het doel waartoe de wetgever haar aan het bestuursorgaan heeft gegeven
verbod van willekeur ofwel een kennelijk onredelijke belangenafweging	De overheid dient belangen op een juiste wijze af te wegen en te komen tot een weloverwogen besluit. Als het bestuursorgaan in alle redelijkheid niet tot dat besluit had kunnen komen, is er sprake van willekeur
gelijkheidsbeginsel	De overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen. Dit laatste impliceert dat er verschillende groepen kunnen zijn, die verschillend worden behandeld, als voor het onderscheid goede, zakelijke redenen zijn aan te voeren (adequate differentiatiecriteria). Onderscheid op grond van irrelevante groepskenmerken is niet toegestaan
materiële zorgvuldigheidsbeginsel (evenredigheidsbeginsel)	De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dit beginsel kent drie elementen, de lasten voor iemand mogen niet zwaarder zijn dan strikt noodzakelijk, de lasten mogen niet onevenredig zwaar zijn (proportionaliteitsbeginsel) en een besluit ter wille van het algemeen belang mag niet op slechts een of enkele belanghebbenden zware lasten opleggen

Gebaseerd op Van Wijk et al., 2008; Adriaansen, 2004



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: www.alterra.wur.nl