

## Vraagsturing: basis voor de nieuwe dynamiek van participatiedienstverlening

Mr. dr. Hans Bosselaar, *meccano kennis voor beleid*  
April 2008

**In 2008 gaat staatsecretaris Bussemaker van VWS 700 miljoen meer uittrekken voor persoonsgebonden budgetten in de AWBZ. Met zo'n pgb, kunnen cliënten zelf bepaalde vormen van zorg inkopen. Maandelijks komen er 2200 PGB-houders bij, tegen 1200 vorig jaar. De populariteit van het PGB staat niet op zichzelf. Zo wordt inmiddels meer dan de helft van de re-integratietrajecten voor WW-gerechtigden gerealiseerd via de enigszins vergelijkbare individuele re-integratieovereenkomst (IRO). Ook elders wordt cliënten steeds vaker de mogelijkheid geboden om via de toekenning van een eigen budget meer invloed uit te oefenen op de aanbieders van publieke diensten; zo bieden steeds meer gemeenten werkzoekenden een persoonsgebonden re-integratiebudget, kunnen inburgeraars hun inburgeringstraject inkopen met een persoonsgebonden inburgeringsbudget. Ook zijn een aantal gemeenten op dit moment binnen de Wsw aan het experimenteren met een persoonsgebonden budget begeleid werken. De ontwikkeling roept de vraag op waar het pgb haar populariteit aan te danken heeft, en wat haar toegevoegde waarde is. Maar wellicht belangrijker is de vraag wat het betekent voor de dienstverlening op het brede terrein van participatie als cliënten zelf hun zaken gaan regelen. Wat is er nodig om er een succes van te maken?**

Er is wat aan de hand

Het is een interessant gegeven dat vanuit alle hoeken van de participatiedienstverlening meer en meer belang wordt gehecht aan vraagsturing; van de wet- en regelgever tot de uitvoeringsfunctionaris en van de cliënt tot de aanbieder van producten en diensten. Kennelijk voldoet de traditionele (aanbodgestuurde) dienstverlening niet meer, waarbij in het debat de argumenten van ondoelmatigheid en ondoeltreffendheid afwisselen strijden om voorrang.

We zien in de praktijk dat de effectiviteit van deze sturing afhankelijk is van de context waarin die wordt toegepast. Het gaat hierbij om de *complexiteit van het beleidsprobleem* enerzijds en de *belangenverhouding tussen de betrokken actoren* anderzijds. Zijn de belangen homogeen en de problemen overzichtelijk, dan kan vanuit het centrale gezag door middel van strikte regelgeving sturing aan de decentrale uitvoerders en aanbieders van diensten plaatsvinden. Bij meer complexe problemen ligt minder strakke regelgeving voor de hand, omdat het centrale gezag onvoldoende zicht heeft op de lokale of individuele kleuring van de problematiek. Wanneer beiden aan de orde zijn, dat wil zeggen complexe problematieken en heterogene belangen, dan voldoen de bekende sturingsmodellen niet meer. Dan ontstaan vormen van samengestelde of hybride sturing, zoals vraagsturing. In de literatuur wordt dit veelvuldig beschreven. In figuur 1 wordt dit gevisualiseerd.

Figuur 1 Sturingsopties voor de uitvoering van voorzieningen

	Belangenheterogeniteit <i>laag</i>	Belangenheterogeniteit <i>hoog</i>
Probleemcom- plexiteit <i>laag</i>	Sturing via regels (machinebureaucratie)	Sturing via prestatieprikkels (responsiviteit via marktwerking)
Probleemcom- plexiteit <i>hoog</i>	Sturing via objectieve standaardisering (maatwerk via professionele bureaucratie)	Hybride sturing (bijv. vraagsturing)

Uit Bosselaar e.a. Werkt de WWB? Minsiterie van sociale zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2007

Wanneer we figuur 1 bekijken vanuit het perspectief van het aanbod van diensten en producten die de participatie van groepen moeten bevorderen, dan is een zekere ontwikkeling waarneembaar. In de bloeitijd van de sociale zekerheid verschoof de uitvoering van sociale voorzieningen van een bureaucratisch systeem naar een door professionals gedomineerde uitvoering. Dit had er vooral mee te maken dat het stelsel gedifferentieerder oplossingen wilden bieden voor de steeds complexer wordende problemen van de individuele cliënt.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw kwam de dominantie van de professionals onder vuur te liggen. Het leidde tot apathisch of calculerend gedrag bij de cliënten en de professionals zorgden voor een opstuwung van het gebruik en de kosten van het stelsel<sup>1</sup>. Door de levering van diensten los te koppelen van de toekenning ervan en de publieke dienstensector te onderwerpen aan de tucht van de markt zou een betere balans gevonden kunnen worden tussen de kosten en de effectiviteit van het stelsel van voorzieningen. Met de introductie van marktwerking wordt immers tegemoet gekomen aan de uiteenlopende belangen van de diverse stakeholders zoals de aanbieders van diensten (omzet- en winstmaximalisatie), de overheid (doelmatigheid, effectiviteit, maatschappelijk draagvlak) en de cliënt (doeltreffendheid, kwaliteit, duurzaamheid, flexibiliteit). Voor professionals in de uitvoering rest voornamelijk de poortwachtersfunctie (rechtmatigheid, controleerbaarheid).

De absolute heilzame werking van de markt in de publieke dienstensector staat thans in het publieke debat ter discussie. En begrijpelijk. Zo lijkt het geloof in bijvoorbeeld de re-integratiemarkt volledig voorbij te gaan aan het gegeven dat de problematiek van een deel van de werkzoekenden, de zogenoemde 'granieten kern', dermate complex is dat concurrentie op prijs en dienst geen garantie biedt voor een adequate dienstverlening. Of met andere woorden: het klinkt aantrekkelijk om de complexiteit van het re-integratievraagstuk weg te redeneren met het beleids- en wetgevingsadagium

<sup>1</sup> Het is de kritiek van de zogenoemde 'public choice school'-theoretici

“werk boven inkomen”, maar dit betekent nog niet dat daarmee de inschakeling van deze groep minder ingewikkeld is geworden. De markt kan op zo'n moment niet zonder een professionele beoordeling van de grenzen en mogelijkheden noch zonder de bijbehorende minder marktconforme prijs voor een adequate dienstverlening. Maatwerk en marktwerking staan bij complexe problemen en sterk uiteenlopende belangen met elkaar op gespannen voet.

Vraagsturing als oplossing?

Met deze korte schets van de ontwikkeling in het achterhoofd komt de groeiende belangstelling voor vraagsturing in beeld. Vraagsturing kan gesitueerd worden in het kwadrant rechtsonder van figuur 1. Het biedt een antwoord op de grote diversiteit aan problemen en belangen die in deze moderne tijd op cliëntniveau aan de orde zijn. De gedachte is dat de heden ten dage goed geïnformeerde en assertieve cliënt, al dan niet met steun het beste zijn eigen mogelijkheden, grenzen en belangen kan vaststellen. Aansluitend daarop kan hij ook het beste de benodigde diensten en producten kiezen of zelfs inkopen.

Uitgaande van de primaire taken die bij de uitvoering van de sociale zekerheid aan de orde zijn, gaat de cliënt het volgende zelf doen:

- Het stellen van de probleemdiagnose: wat is het participatieprobleem, wat is nodig om het op te heffen? (bepaalt de behoefte) Wat heeft de cliënt 'zelf in huis'? (bepaalt de daadwerkelijke vraag)
- Het opstellen van een participatieplan: welke diensten en producten zijn nodig om het probleem op te heffen?
- Het kiezen en inkopen van diensten/producten inkopen: de keuze van de concrete diensten/producten en leveranciers.
- Het gebruiken en beoordelen van de diensten/producten uitvoeren/gebruiken: voldoen de gekozen diensten/producten/leveranciers?

In andere woorden betekent het dat de cliënt een rol moet vervullen als *regisseur* van zijn leven op het terrein van de voorziening (diagnosestellen en plan opstellen) en als *consument* op de betreffende markt van diensten en producten. Daarbij wordt hij in principe bevoegd geacht om zijn eigen weg te gaan. Het is echter niet logisch om hem in zijn rol als absoluut competent te beschouwen. Voor de diagnosestelling zal hij mogelijk hulp nodig hebben van de professional die hem helpt bij het vaststellen van zijn problematiek. Verder zal hij de markt op moeten om leveranciers te vinden die het meest adequate dienstenpakket leveren bij zijn vraag, uitgaande van het budget dat hem ter beschikking staat. Transparantie van de markt en inzicht in de kwaliteit van aanbieders is dan van belang.

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat de omslag naar vraagsturing geen eenvoudige stap is. Ervaringen met het PGB in de gezondheidszorg en het persoonsgebonden re-integratiebudget, alsmede ervaringen met bijvoorbeeld het Amerikaanse Ticket tot Work leren dat hier de nodige risico's aan kleven. Er moet aan een spectrum van voorwaarden worden voldaan om vraagsturing succesvol te laten verlopen (zie Bosselaar 2005). Dit betekent overigens niet dat de stap naar vraagsturing niet gezet zal moeten worden. Hij ligt immers min of meer besloten in de groeiende diversiteit van de problemen en belangen van de betrokken stakeholders.

In het tweede deel van dit artikel ga ik kort op de voorwaarden in.

### Voorwaarden voor succes

Met figuur I en het uitgangspunt van het primaat van de cliënt indachtig, is het van belang dat regelgeving, professionele hulp en de werking van de markt alle een adequate en evenwichtige bijdrage leveren aan de regie- en consumentenrol van de cliënt die in aanmerking komt voor een voorziening.

#### *Ad Regelgeving*

Ten aanzien van de regelgeving is het van belang dat er een helder recht op de voorziening bestaat. Harde objectieve criteria moeten voorkomen dat afwegingen van professionals de uiteindelijke toekenning van de voorziening in de weg staan. Het beste voorbeeld hiervan is het Amerikaanse Ticket to Work. Het is een bemiddelingsvoucher voor arbeidsgehandicapten. Wie onder de betreffende uitkeringswetgeving valt krijgt automatisch zijn Ticket to Work toegezonden. Het, later met de leverancier van diensten opgesteld, plan wordt niet inhoudelijk getoetst. Deze werkwijze brengt voor de overheid geen financiële risico's met zich mee, omdat voor de betaling van de dienstverlening geldt: no cure no pay. Ook de huidige vormgeving van het PGB in de gezondheidszorg bewegen die richting op. Zij respecteren meer dan voorheen de regisseurs- en consumentenrol van de cliënt. Hetzelfde geldt voor het recht op een PGB voor begeleid werken in de nieuwe WSW. Even toelichten!!!!

#### *Ad Professionele ondersteuning*

Zowel bij de diagnosestelling als bij het opstellen van een participatieplan staat de bevoegdheid en competentie en de regie van de cliënt voorop. De competentie is echter zeker niet absoluut. Diverse vraagsturingsonderzoeken laten zien dat cliënten behoefte hebben aan steun bij het invullen van de regisseursrol. Dit kan te maken hebben met de overgang van de aanbod- naar vraaggestuurde uitvoering van de voorzieningen. Het kan ook te maken hebben met de duurzaamheid van het gebruik van de voorziening. Een chronisch zieke cliënt is na verloop van tijd mogelijk de expert waar het zijn eigen mogelijkheden en beperkingen betreft. Dat kan voor iemand die voor het eerst werkloos is heel anders liggen.

Het zal aan de vormgeving van de professionele ondersteuning liggen in hoeverre deze de regisseursrol van de cliënt respecteert. Ondersteunen mag, overnemen niet. De ondersteuning zal laagdrempelig, onafhankelijk en de gehanteerde ondersteuningsmethode zal transparant moeten zijn. De professional is gericht op de ondersteuning van het proces dat de cliënt doorloopt en niet op het (formuleren van het) te behalen resultaat. Daar kan hij hoogstens vanuit zijn professionele achtergrond feedback op geven.

Interessant hierbij is de mogelijkheid dat nieuwe professionals zich op de ondersteuning van cliënten kunnen richten. Wat te denken van een broer of zus van een verstandelijk gehandicapte, die niet alleen zijn of haar broer begeleidt bij het vinden van een plekje op de arbeidsmarkt, maar daarna ook een collega-werkzoekende met een handicap.

Ten aanzien van de professionele ondersteuning is het van belang dat de cliënt zonder nadelige gevolgen moet kunnen veranderen van ondersteuner.

#### *Ad Marktwerking*

Onderzochte vraagsturingsinitiatieven laten zien dat een groep cliënten er in de praktijk in slaagt om zelf de rol als regisseur en consument te vervullen, al dan niet met steun van derden. Problemen doen zich voor aan de kant van de leveranciers. Hieruit volgt de conclusie dat de omslag naar vraagsturing gepaard moet gaan met een doordachte strategie om leveranciers te prikkelen zich op de markt te begeven en om de positie van traditionele leveranciers te doorbreken. Met name de ervaringen in het

Amerikaans initiatief met Ticket to Work bewijzen hoe moeilijk het is om nieuwe markten te ontwikkelen en de dominantie van oude aanbieders te doorbreken. Dit vormt een bedreiging voor de daadwerkelijke realisatie van vraagsturing, want daarvoor is het van belang dat de cliënten wel iets te kiezen hebben.

Wanneer er voldoende aanbieders op de markt zijn, blijven de normale eisen voor de markt overeind. Zo zal er transparantie en informatie moeten zijn ten aanzien van de te leveren diensten en producten en meer in het bijzonder ten aanzien van de resultaten.

#### Risico's

Uiteindelijk dient het stelsel van vraaggestuurde voorzieningen te passen in het stelsel. Dat betekent dat aan vraaggestuurde voorzieningen ook dezelfde eisen gesteld moeten worden als aan traditionele aanbodgestuurde voorzieningen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de betaalbaarheid van de voorziening. Deze kan bij persoonsgebonden budgetten gegarandeerd worden door het budget aan te laten sluiten bij de bekende kosten van de traditionele voorzieningen; inclusief de marktprikkels als no cure no pay of no cure less pay.

Andere risico's zijn bijvoorbeeld gelegen in het bieden van inadequate ondersteuning of diensten en producten. Dit kan enerzijds voorkomen worden door ondersteuners en leveranciers aan een aantal kwaliteitsnormen te verbinden. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor het beschikbare aanbod van ondersteuners en leveranciers. De risico's kunnen ook beperkt worden door de cliënt te 'empoweren' in het uitoefenen van zijn rol als regisseur of consument. Dat kan bijvoorbeeld door te zorgen voor een laagdrempelige en onafhankelijke plek waar de cliënt informatie, advies en feedback kan halen. Dit lijkt beter te passen in de beschreven achtergrond van de groeiende belangstelling voor vraaggestuurde voorzieningen.

#### Wie doet wat?

Het is haast een automatisme om voor het effectueren van de voorwaarden direct naar de overheid te kijken. Bijvoorbeeld als het gaat om het mogelijk maken van professionele steun aan de klant. De vraag is echter of dit terecht is: het is goed denkbaar dat belangenorganisaties of marktpartijen zich opwerpen om de cliënt advies en feedback te geven. Het is aan de overheid om vast te stellen en op te treden als ondersteuning uitblijft en de cliënt hierdoor zijn recht op de voorziening niet kan effectueren. Dan kan bijvoorbeeld belangenorganisaties financieel tegemoetkomen bij het ontwikkelen en uitvoeren van een ondersteuningsfunctie.

#### Tenslotte

De toenemende belangstelling voor persoonsgebonden budgetten en andere vormen van vraagsturing lijkt min of meer autonoom voort te vloeien uit de toenemende diversiteit van problemen en belangen op cliëntniveau. Grote oplossingen voor de participatieproblemen van grote groepen zijn niet meer van deze tijd. Het is daarom niet langer de vraag of vraagsturingsvarianten deel moeten uitmaken van de sociale voorzieningen. De PGB-praktijk bewijst de evidentie hiervan. De belangrijkste vraag die voor de komende tijd voorligt is: hoe een en ander dient te worden vormgegeven, aan welke voorwaarden voldaan moet worden. Dit artikel heeft beoogd aan deze volgende stap in de gedachtevorming een bijdrage te leveren.