

Het ministerie van VWS
Zijne Excellentie, minister Bruins
van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Postbus 20350
2500 EJ 's Gravenhage

Leiden, 18 januari 2018

Betreft: Onafhankelijk oordeel over beleidsdoorlichting artikel 2.2 VWS-Begroting
"Bevorderen toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg"

Hooggeachte heer Bruins,

Inleiding

Begin 2017 ben ik gevraagd om als onafhankelijk deskundige op te treden bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting van artikel 2.2 van de VWS-begroting: "Bevorderen toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg".

Deze uitnodiging heb ik met plezier geaccepteerd. Vanwege mijn eerdere betrokkenheid in dezelfde rol bij de beleidsdoorlichting van artikel 2.3, maar met name vanuit mijn specialismen op (1) het gebied van evaluaties en beleidsdoorlichting en (2) kennis van het beleidsterrein.

Opdracht

De mij verleende opdracht omhelsde het beoordelen van de hierboven genoemde beleidsdoorlichting op de methodologische aanpak (opzet) en de volledigheid en consistentie van de analyse (inhoud). Daarnaast ben ik gevraagd om de begeleidingscommissie voor te zitten. Hieronder treft u eerst mijn betrokkenheid en vervolgens mijn beoordeling op opzet en inhoud aan.

Betrokkenheid proces

Tijdens de doorlooptijd heb ik drie bijeenkomsten van de begeleidingscommissie voor gezeten. Daarnaast heb ik op gezette tijden besprekingen gevoerd met de interne projectleider over de voortgang en de verschillende versies van het rapport.



Direct bij de start van het proces zijn de scope van de beleidsdoorlichting, de afbakening van de onderwerpen en de beoogde werkwijze, constructief en uitvoerig besproken in de begeleidingscommissie. Hierdoor ontstond vanaf de start duidelijkheid over de opzet en de inhoud van de doorlichting, met een soepel lopend proces als gevolg.

Bij deze beleidsdoorlichting is – net als die van artikel 2.3 – gekozen voor een procesmatige aanpak met veel betrokkenen en leveranciers van informatie. Doordat de projectleider de betrokkenheid goed organiseerde heeft de doorlichting intern VWS en bij de stakeholders voldoende draagvlak gecreëerd en is lerend vermogen toegevoegd.

Ik kijk dan ook met veel waardering terug op het proces van totstandkoming van het evaluatierapport. De tussenproducten zijn steeds open en kritisch besproken tijdens de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie.

Opzet

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 'RPE' biedt een handzaam en gestructureerd kader voor beleidsdoorlichtingen. Beleidsdoorlichtingen zijn – in mijn woorden – bedoeld om op integrale wijze een oordeel te geven van een set aan beleidsinstrumenten op de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. Meer nog dan in de recente uitgevoerde beleidsdoorlichtingen van begrotingsartikelen 2.1 en 2.3 bleek voor deze doorlichting een integrale aanpak of zogenaamd synthese-onderzoek lastig haalbaar. Dit had een aantal oorzaken, die zowel door de begeleidingscommissie als door het Ministerie van Financiën direct al bij de programmering zijn onderkend;

- Belangrijkste factor is de beperkte onderlinge samenhang van de instrumenten. De afzonderlijke instrumenten grijpen op verschillende plaatsen in op stelsel, maar nauwelijks in samenhang met elkaar.
- Een relatief groot aantal instrumenten van begrotingsartikel 2.2 zijn – zoals vooraf aan de Kamer gemeld - uitgezonderd van de beleidsdoorlichting. Dit heeft te maken met de aard of financieel beslag van de instrumenten. Ook worden instrumenten op een ander moment elders geëvalueerd en zijn deze daarom niet meegenomen.
- Een risico vormde de beperkte beschikbaarheid van informatie. Bij veel instrumenten is geen periodiek evaluatiemoment opgenomen of is er niet (kort) voorafgaand aan de beleidsdoorlichting een evaluatie uitgevoerd. Dit is ondervangen door gebruik te maken van voortgangsrapportage en gesprekken van betrokken, maar maakt dat – reeds in de opzet – de beleidsdoorlichting minder kwantitatief en meer beschouwend van karakter is.

Waar informatie in onvoldoende mate voor handen was is dat vermeld. De tekortkomingen van de conclusies en de beperking in de scope van de beleidsdoorlichting zijn zorgvuldig gemeld. De werkgroepleden en de projectleider waren zich bewust van bovengenoemde beperkingen in de opzet en hebben deze beperkingen zoveel als mogelijk weggenomen door stakeholders en derden te betrekken.

Ten aanzien van de opzet concludeer ik dat, rekening houdend met de kanttekening in de opzet, het onderzoek zorgvuldig is uitgevoerd en de onderzoeksvragen (afgeleid uit de RPE) naar vermogen zijn beantwoord.



Inhoud

Vanwege de genoemde beperkingen in opzet is deze beleidsdoorlichting feitelijk een verzameling deelonderzoeken die voor een belangrijk deel beschrijvend van aard zijn.

De instrumenten op begrotingsartikel 2.2 leveren een beperkte bijdrage aan de daadwerkelijke betaalbaarheid en toegankelijkheid van het zorgstelsel. Dit heeft te maken met de rol van de minister in een deugdelijk zorgstelsel, die is immers niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de zorg en kan de partijen in het veld slechts beperkt aansturen. Door middel van de instrumenten op dit artikel worden veldpartijen aanzet om de toegang tot en de betaalbaarheid van de zorg te verbeteren.

Dit inzicht op zichzelf en de inhoudelijke verdiepingen op de thema's in deze beleidsdoorlichting maakt dat de beleidsdoorlichting zeer waardevolle informatie biedt over met name de doeltreffendheid en over eventuele beleidsalternatieven.

Gelet op het financieel beslag van de verschillende instrumenten is een 20%-beleidsalternatief – op begrotingsartikelniveau – slechts te realiseren door aanpassingen op één instrument, namelijk de zorg aan illegalen en andere onverzekerbare vreemdelingen. Deze alternatieven zijn dan ook goed in kaart gebracht, net als de (in financieel beslag beperkte) opties voor de subsidies.

Oordeel

Behoudens mijn kanttekeningen is mijn eindoordeel over de aanpak en consistentie van de analyse beslist positief. Als onafhankelijk deskundige onderschrijf ik de antwoorden op de deelvragen en de gepresenteerde conclusies in de beleidsdoorlichting.

Ik onderschrijf eveneens de eerder door de Kamer geuite wens over een integrale beleidsdoorlichting op de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 (het volledige curatieve deel van het zorgstelsel) en heb naar tevredenheid vastgesteld dat deze door U voor 2022 is aangekondigd.

Hoogachtend,

mr. J. Schutz

