

Vergaderjaar 2016–2017

32 772

Beleidsdoorlichting Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nr. 26

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2017

Met deze brief stuur ik uw Kamer de eindrapporten van de beleidsdoorlichting van artikel 4.2 «Opleidingen, Beroepenstructuur en Arbeidsmarkt» van de VWS-begroting (hierna: de beleidsdoorlichting) en de evaluatie van de registratiecommissies¹. Met het oog op een zo groot mogelijk leereffect heb ik voor de uitvoering van deze beleidsdoorlichting gekozen voor een onafhankelijk onderzoeksbureau in combinatie met een onafhankelijk deskundige als voorzitter van de interdepartementale begeleidingscommissie.

Gezien de demissionaire status van het kabinet heb ik mij beperkt tot een beleidsarme reactie. Het is aan een volgend kabinet om nader invulling te geven aan de wijze waarop zij met de inhoudelijke aanbevelingen uit dit rapport omgaan en uw Kamer daarover te informeren.

De inzet van instrumenten op artikel 4.2 – Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt

De instrumenten onder artikel 4.2 «Opleidingen, beroepenstructuur en arbeidsmarkt» zijn gericht op het creëren en behouden van een evenwichtige arbeidsmarkt met voldoende goed opgeleid personeel. VWS werkt samen met het veld in vijf samenhangende thema's aan het realiseren van dat doel:

1. Betrouwbare eenduidige informatievoorziening

Een gemeenschappelijke informatiebasis is cruciaal voor arbeidsmarktbeleid van VWS, sociale partners en instellingen. Betrouwbare, eenduidige en gedragen arbeidsmarktinformatie is een publiek goed en

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

komt niet vanzelfsprekend tot stand. Daarom investeert VWS samen met sociale partners in het onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (AZW). Met RegioPlus investeert VWS in een nadere regionale inkleuring van de arbeidsmarktinformatie uit AZW. Behalve als bron van arbeidsmarktinformatie (ook richting het parlement) is AZW tevens de basis voor de sociale dialoog van VWS met sociale partners. Daarnaast investeert VWS in ramingen voor specifieke vervolgoopleidingen via het Capaciteitsorgaan.

2. Trendmatig opleiden

Opleidings- en scholingsinspanningen van werkgevers moeten bij voorkeur gebaseerd zijn op de (middel)lange termijn ontwikkelingen in zorgvraag en zo min mogelijk worden verstoord door korte termijn (financiële of bedrijfsmatige) overwegingen. De inzet van VWS is daarom gericht op het voorkomen van varkenscycli en marktverstoring free-ridergedrag. Daartoe maakt VWS afspraken met de sector om middelen van de sector apart te zetten en geoormd terug te geven onder voorwaarde dat er voldoende toekomstgericht wordt opgeleid en er voldoende stageplaatsen zijn.

3. Toekomstbestendige beroepen en opleidingen

Het opleiden van zorgprofessionals kost tijd. Het is daarom van groot belang dat de opleidingen van nu opleiden voor de beroepen en vaardigheden van de toekomst. VWS ondersteunt en neemt initiatieven die bijdragen aan een toekomstbestendige structuur van beroepen en opleidingen. Er zijn veel verschillende stakeholders betrokken bij en afhankelijk van een goede structuur van beroepen en opleidingen. De inzet hierop voorkomt zodoende onderinvestering vanwege «bijiendheid», externe effecten en/of coördinatieproblemen.

4. Duurzaam inzetbare medewerkers

Naast voldoende goed opleiden, is ook het duurzaam en optimaal inzetten van personeel van groot belang voor een evenwichtige arbeidsmarkt. Daarom is het van belang dat organisaties op basis van gedegen strategisch personeels- en opleidingsbeleid investeren in duurzaam inzetbare medewerkers. Met competenties die aansluiten op een veranderende zorg en met arbeidsomstandigheden of arbeidsvoorwaarden die onnodige uitval door ziekte voorkomen. VWS zet in op het voorkomen van negatieve externe effecten als gevolg van onderinvestering in personeel, door inzet van aanjaagsubsidies gericht op landelijke en regionale arbeidsmarktpartijen.

5. Randvoorwaarden voor kwaliteit en veiligheid

De wet BIG heeft als doelstelling de kwaliteit van de beroepsuitoefening te bevorderen en te bewaken en de patiënt te beschermen tegen ondeskundig en onzorgvuldig handelen door beroepsbeoefenaren. De wet BIG reguleert hiertoe een aantal zorgberoepen. Het BIG-register biedt inzicht of zorgverleners bevoegd zijn om het beroep uit te oefenen. Om in het BIG-register te blijven staan, moeten zorgverleners hun bekwaamheid op peil houden. De kwaliteit van de zorgverlening wordt daarnaast bijvoorbeeld ook bewaakt door de toetsing van diploma's van buitenlandse zorgverleners die in Nederland aan de slag willen.

Context en sturingsfilosofie

VWS is voor de realisatie van haar doelstelling van een evenwichtige arbeidsmarkt met voldoende goed opgeleid personeel sterk afhankelijk van de mate waarin en wijze waarop derden invulling geven aan hun rol op het gebied van arbeidsmarkt en opleiden.

Instellingen zijn primair verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering en personeelsbeleid. Brancheorganisaties en vakbonden opereren vanuit hun verantwoordelijkheid voor het behartigen van de (collectieve) arbeidsmarktbelangen van hun leden. Gemeenten en verzekeraars spelen in de rol van zorginkopers geen directe rol op de arbeidsmarkt in de zorg, maar zijn indirect bepalend voor de loonruimte en de (samenstelling van) de vraag naar zorgprofessionals. Beroepsprofielen worden ontwikkeld door beroepsverenigingen en functieprofielen door branches. Opleidingsinstellingen zijn primair verantwoordelijk voor de inhoud en de kwaliteit van de opleiding. Werkgevers en opleidingen zijn samen verantwoordelijk voor voldoende en kwalitatief goede stages.

De arbeidsmarkt is in sterke mate regionaal georganiseerd. De opgaven én kansen op het gebied van arbeidsmarkt en opleiden verschillen bovendien sterk tussen regio's. De betrokken partijen hebben het beste zicht op wat nodig is, wat prioriteit heeft en welke oplossing het meest passend is. Dit vraagt om ruimte voor regionale en lokale oplossingen. VWS zet primair in het op het coördineren, faciliteren, aanjagen en ondersteunen van deze partijen om hun verantwoordelijkheid te nemen, zodat zij hun rol optimaal in kunnen vullen en marktfalen wordt voorkomen. Deze sturingsfilosofie betekent automatisch ook meer generieke, globale doelstellingen vanuit de rijksoverheid en een nadere concretisering van doelstellingen op een lager niveau door bijvoorbeeld branches of regio's. Tegelijkertijd bevatten alle regelingen checks and balances om te borgen dat de middelen goed worden besteed, zoals horizontale verantwoording, cofinanciering en een reguliere overlegstructuur tussen het Rijk en de betrokken partijen.

Gevolgen voor de uitgevoerde beleidsdoorlichting

Bij een beleidsdoorlichting is het de bedoeling om uitspraken over de effecten van beleid te doen.

Dit was ook de oorspronkelijke ambitie van deze beleidsdoorlichting. Na een witte-vlekken-analyse werd echter duidelijk dat, ondanks dat er veel evaluatiemateriaal voorhanden is, de kwaliteit ervan onvoldoende was om een goede *effectevaluatie* uit te voeren. Deels hangt dit samen met bovengenoemde context en sturingsfilosofie. Bij meer generieke, globale doelstellingen is het lastig om de bijdrage van individuele projecten en interventies aan die generieke doelstelling te isoleren (hetgeen een goede effectevaluatie wel vereist). De hoeveelheid actoren in het speelveld van arbeidsmarkt en opleiden versterkt dit effect.

De Handreiking Beleidsdoorlichtingen onderkent dat het in de praktijk vaak niet goed mogelijk is om de causaliteit tussen beleid en uitkomsten hard vast te stellen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer vele actoren ieder met eigen interventies of al dan niet bedoelde effecten op een bepaald beleidsterrein actief zijn. Bovendien wordt bij (rijks)overheidsmaatregelen vaak de hele bevolking tegelijk aan nieuw beleid «blootgesteld». Van een controlegroep om de doeltreffendheid op experimentele wijze te kunnen toetsen is dan geen sprake.

Voorgaande betekent zoals de onderzoekers in hun rapportage aangeven dat er voor de meeste maatregelen onder artikel 4.2 in termen van de

Maryland Scientific Methods Scale² geen effecten bekend zijn. Zoals de onafhankelijk deskundige in zijn oordeel aangeeft is VWS hierin niet uniek. Het laatste rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte vraagt ook aandacht voor dit punt en de behoefte om de mogelijkheden en het materiaal voor effectmeting te verbeteren.

Met de wetenschap dat een harde effectevaluatie op basis van de beschikbare evaluaties niet mogelijk is, is in de begeleidingscommissie besloten om over te stappen naar de verklarende evaluatie. Een verklarende evaluatie richt zich op het achterhalen van de mechanismen waaruit het optreden van effecten kan worden verklaard. De kern van de methodiek wordt gevormd door de reconstructie van de beleidstheorie en het beantwoorden van de kernvraag «Hoe wordt de beleidsinterventie geacht te werken?».

De beleidsdoorlichting is «bottom up» opgebouwd op basis van verklarende evaluaties van zestien thema's. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in zestien afzonderlijke deelrapportages. In deze brief ga ik in op het overkoepelend rapport van de beleidsdoorlichting.

Algemene conclusies beleidsdoorlichting

Over de doeltreffendheid van het beleid worden de volgende conclusies worden getrokken:

- Zes van de zestien instrumenten scoren goed op doeltreffendheid en dat is met voldoende gegevens onderbouwd. De hoog scorende clusters zijn:
 1. Betrouwbare informatievoorziening
 5. Randvoorwaarden kwaliteit en veiligheid
- Zes instrumenten zijn deels doeltreffend en dat is plausibel gemaakt. Het oordeel is mede gebaseerd op interviews met belanghebbenden in het veld. Daarnaast is een check gedaan of de beleidstheorie logisch is en de veronderstelde effecten door de inzet van instrument kunnen worden veroorzaakt. Deze instrumenten zijn vooral terug te vinden in de clusters:
 2. Trendmatig opleiden
 3. Toekomstbestendige beroepen
 4. Duurzame inzet medewerkers
- Van drie instrumenten is onvoldoende aangetoond dat het beoogde doel wordt bereikt:
 - 1B – Regionaal arbeidsmarktbeleid: Op basis van de beschikbare informatie kan geen (duidelijke) samenhang tussen de inspanningen en de resultaten worden vastgesteld.
 - 2C – Beschikbaarheidsbijdrage overige opleidingen in ziekenhuizen: De doeltreffendheid is beperkt door de huidige vormgeving van dit instrument die de prikkelwerking beperkt.
 - 4B – Ondersteuning arbeidsmarktprojecten branches: Harde conclusies over de doeltreffendheid kunnen op basis van de beschikbare informatie niet worden getrokken.
- Van één instrument (3A – Opleiding tot ziekenhuisarts) is het nog te vroeg om een oordeel over doeltreffendheid te kunnen geven omdat er nog amper afgestudeerde ziekenhuisartsen zijn.
- Van één instrument (3B – Taakherschikking) is het aantal opleidingsplekken verdubbeld (doeltreffend), maar is het op basis van de harde cijfers nog onduidelijk in welke mate de beoogde taakherschikking plaats vindt. Dat is kwalitatief wel plausibel gemaakt.

² <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>

Over de doelmatigheid van het beleid kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Twee van de zestien instrumenten scoren goed op doelmatigheid. De publieke gezondheidszorgopleidingen en het UZI-register zijn doelmatig.
- Er zijn geen instrumenten die matig scoren op doelmatigheid.
- Bij acht instrumenten (gelijkmatig verdeeld over clusters) zijn er mogelijkheden de doelmatigheid te verbeteren.
- Van zes instrumenten is de doelmatigheid niet goed te bepalen omdat de benodigde gegevens ontbreken. Dat geldt vooral voor clusters:
 3. Toekomstbestendige beroepen
 4. Duurzame inzet medewerkers

Tabel 1: scores van de instrumenten op doeltreffendheid en doelmatigheid

| Nr | Instrument | Doeltreffend | | | Doelmatig | | | |
|--|--|------------------------|-------|-------|-----------|-----------|-------|---------------------|
| | | Goed | Deels | Matig | Goed | Kan beter | Matig | Nog niet te bepalen |
| Cluster 1. Betrouwbare eenduidige informatievoorziening | | | | | | | | |
| 1A | Onderzoeksprogramma arbeidsmarkt Zorg en welzijn | X | | | | X | | |
| 1B | Regionaal arbeidsmarktbeleid | | | X | | | X | |
| Cluster 2. Trendmatig opleiden | | | | | | | | |
| 2A | Beschikbaarheidsbijdrage voor medische vervolgopleidingen | | X | | | X | | |
| 2B | Publieke gezondheidszorgopleidingen | X | | | X | | | |
| 2C | Beschikbaarheidsbijdrage overige opleidingen in ziekenhuizen (FZO) | | | X | | | X | |
| 2D | Het Stagefonds Zorg | | X | | | X | | |
| Cluster 3. Toekomstbestendige beroepen en opleidingen | | | | | | | | |
| 3A | Opleiding tot ziekenhuisarts | Nu nog niet te bepalen | | | | | | X |
| 3B | Taakherschikking | | X | | | | X | |
| 3C | Modernisering Geneeskundige Vervolgoedingen | | X | | | X | | |
| Cluster 4. Duurzaam inzetbare medewerkers | | | | | | | | |
| 4A | Kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuiszorg | | X | | | | X | |
| 4B | Arbeidsmarktprojecten branches | | | X | | | X | |
| 4C | Veilig werken in de zorg | | X | | | X | | |
| Cluster 5. Randvoorwaarden kwaliteit en veiligheid | | | | | | | | |
| 5A | Vaccinatie hepatitis B | X | | | | X | | |
| 5B | Buitenlands gediplomeerden | X | | | | X | | |
| 5C | UZI-register | X | | | X | | | |
| 5D | BIG register | X | | | | X | | |

Algemene aanbevelingen beleidsdoorlichting

De onafhankelijk deskundige doet een aantal algemene aanbevelingen voor beleidsdoorlichtingen om tot beter inzicht in de kwaliteit van beleid te komen:

- Neem in elke beleidsdoorlichting een verbeterparagraaf op voor de volgende doorlichting.
- Start direct na afronding van een beleidsdoorlichting met de voorbereiding van de volgende beleidsdoorlichting voor het betreffende begrotingsartikel, inclusief de verbeterparagraaf, zodat bij de start van de volgende ronde van te voren al duidelijk is wat van de doorlichting aan resultaten verwacht mag worden en het risico op vertraging wordt geminimaliseerd.

- Laat een onafhankelijk deskundige voor de start van een doorlichting meekijken bij de opzet van de doorlichting.
- Onderzoek bij nieuwe beleidsinitiatieven steeds de mogelijkheid of er eerst een experiment kan worden uitgevoerd en daarbij een zodanige vormgeving te zoeken dat effectevaluaties mogelijk zijn. Het is belangrijk om hier vanaf het begin deskundigen te betrekken die kennis hebben van de opzet van experimenten, bijvoorbeeld van de Planbureaus of van universiteiten.
- Ga meer in het algemeen na of er ruimte kan worden gecreëerd op departementale begrotingen voor een (doorlopend) experimenteerbudget waarmee experimenten kunnen worden uitgevoerd om de effectiviteit en doelmatigheid van beleidsideeën te toetsen alvorens ze op grotere schaal worden ingevoerd, bijvoorbeeld via een regeerakkoord.
- Ga na of experimenten aantrekkelijker kunnen worden gemaakt door voor beleid dat op basis van een positief experiment wordt ingevoerd, een verlicht evaluatieregime te hanteren.
- Dicht bij ambtenaren van departementen de kennislacunes op het terrein van evaluatieonderzoek en houdt die kennis ook actueel, bijvoorbeeld via cursussen bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering.
- Over twee jaar opnieuw te toetsen of het inzicht in de kwaliteit van het beleid daadwerkelijk aan het verbeteren is.

De onafhankelijk deskundige doet op basis van de voorliggende beleidsdoorlichting de volgende specifieke aanbevelingen voor VWS:

- VWS kan op een aantal terreinen de argumenten voor haar beleid krachtiger onderbouwen; betere onderbouwing kan ook bevorderen dat de doelen van het beleid helderder worden geformuleerd en achteraf beter kunnen worden geëvalueerd;
- VWS zou op minimaal vier terreinen de beleidsdoelstellingen concreter en misschien ook ambitieuzer moeten formuleren en waar dat niet goed mogelijk of gewenst is, dat vooraf beter moeten toelichten;
- VWS moet op de terreinen waarop het beleid slechts deels doeltreffend is en/of (deels) ondoelmatig, nadenken hoe het beleid te verbeteren;
- VWS zou aan de slag moeten met verbetering van de evaluaties om de onwetendheid over de doelmatigheid van het beleid op zes terreinen op te heffen.

Aanvullend op de aanbevelingen van de onafhankelijk deskundige hebben de onderzoekers de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- Benut de clusterindeling
- Maak gebruik van experimenten als evaluatiemethodiek
- Stroomlijn de informatievoorziening
- Stel een beoordelingskader op
- Zet in op taakherschikking als de doelmatigheid is aangetoond

Algemene reactie op conclusies en aanbevelingen

Ik constateer – met de onafhankelijk deskundige – op basis van de in de achterliggende deelrapporten geformuleerde beleidstheorieën dat de inzet van de beleidsinstrumenten op grond van de in het geding zijnde publieke belangen in de regel gerechtvaardigd is, ook al kan nog niet van elk afzonderlijk instrument de doelmatigheid en doeltreffendheid worden aangetoond.

In de voorliggende beleidsdoorlichting is overgestapt van de harde effectevaluatie naar de verklarende evaluatie. Voor een deel hangt dit samen met de sturingsfilosofie (generieke doelstellingen, ruimte voor

lokaal maatwerk, horizontale verantwoording en cofinanciering, checks and balances), maar er is meer mogelijk op het gebied van inzichtelijk maken van beleid dan op dit moment gebeurt. Door het achterblijven hiervan zijn nu nog maar beperkt uitspraken over de doelmatigheid en doeltreffendheid mogelijk. De overstap naar de verklarende evaluatie was noodzakelijk, maar in principe niet de bedoeling van een beleidsdoorlichting.

Het is daarom van belang dat er beter materiaal beschikbaar komt om een goede effectevaluatie mogelijk te maken. Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting tref ik daarom voorbereidingen voor een vervolgevaluatie. Deze moet tevens recht doen aan de complexiteit van het arbeidsmarktbeleid waarbij veelal geen sprake is van een ondubbelzinnige één-op-één-relatie tussen de inzet van een instrument en het beoogde doel. In die vervolgevaluatie staat centraal hoe VWS met de relevante landelijke en regionale stakeholders de maatschappelijke impact van het arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid op de werkvloer kan maximaliseren. Het doel is om beter inzicht te krijgen in de kwaliteit van het gevoerde en voorgenomen beleid en lopende het beleid lessen te kunnen trekken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en indien nodig bij te sturen. De inzichten en aanbevelingen van de onderzoekers en de onafhankelijk deskundige bieden mij veel aanknopingspunten voor het vormgeven van die vervolgevaluatie.

Reactie op onderdelen

Hieronder schenk ik separaat aandacht aan die onderdelen waarvan de doeltreffendheid en/of doelmatigheid op basis van de beschikbare informatie nog niet of niet goed te bepalen is. Dit betreft de onderdelen 1B, 2C, 3A, 3B, 4A en 4B van de doorlichting. Bij vier van deze zes instrumenten (te weten 1B, 2C, 3B, 4B), hangt dit deels samen met het feit dat zij zijn opgebouwd uit generieke landelijke doelstellingen, concretisering op een lager niveau, horizontale verantwoording met cofinanciering en een reguliere overlegstructuur met het Rijk. Voor één thema (3A) geldt dat het nog te vroeg is om uitspraken te kunnen doen en voor één thema (2C) geldt dat de doeltreffendheid matig is vanwege de specifieke vormgeving van de regeling.

Bij de overige thema's is op basis van de verklarende evaluatie vastgesteld dat het beleid doeltreffend of deels doeltreffend is. Dat betekent niet dat er geen ruimte is voor verdere verbetering. Integendeel. De beleidsdoorlichting heeft per thema een aantal inhoudelijke aanbevelingen opgeleverd waarmee de doeltreffendheid van het beleid kan worden verbeterd. Het is aan een volgend kabinet om nader invulling te geven aan de wijze waarop zij met die inhoudelijke aanbevelingen omgaan en uw Kamer daarover te informeren.

1B Regionaal arbeidsmarktbeleid

De arbeidsmarkt is in sterke mate regionaal georganiseerd. De opgaven én kansen op het gebied van arbeidsmarkt en opleiden verschillen bovendien sterk tussen regio's. Om partijen in de regio optimaal in staat te stellen in te spelen op die opgaven en kansen, investeert VWS in een goed werkende regionale arbeidsmarktinfrastructuur via RegioPlus. Zodat partijen in de regio op basis van een aantal landelijk vastgestelde thema's samen investeren in en werken aan regionale analyse en oplossingen. De landelijke inzet is gericht op een aantal generieke doelstellingen die in het verlengde liggen van de vijf samenhangende thema's op dit artikel. Thema's waarop er in de regel goede redenen zijn voor overheidsinterventie. VWS kiest bewust voor een concretisering van die inzet in de

regio, horizontale verantwoording met cofinanciering en een reguliere overlegstructuur met VWS.

De onderzoekers van de beleidsdoorlichting concluderen dat op basis van de beschikbare informatie geen (duidelijke) samenhang tussen de inspanningen en de resultaten kan worden vastgesteld. Dit betekent niet dat het niet doeltreffend of doelmatig is, maar dat er te weinig informatie is om de doeltreffendheid en doelmatigheid aan te tonen. Deels hangt dit samen met de context en sturingsfilosofie, maar ik deel de mening van de onafhankelijk deskundige dat er op dit terrein meer mogelijk moet zijn in termen van het inzichtelijk maken van effecten. Bij de monitoring van het programma «Koersen op Kansen, regionaal resultaat» wordt daarom nadrukkelijk aandacht gevraagd voor output en outcome. Het regionaal arbeidsmarktbeleid krijgt bovendien een prominente plaats in de vervolgevaluatie. Hierin zal ik de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting meenemen.

2C Kwaliteitsimpuls Personeel ziekenhuiszorg

Met de totstandkoming van het Zorgakkoord (24 april 2013) kwamen arbeidsvoorwaardelijke middelen uit de Zvw vrij voor de curesector. In plaats van deze rechtstreeks terug te laten vloeien naar de sector, is met de sector afgesproken deze middelen in te zetten voor strategisch opleidingsbeleid. Gezamenlijk is gekozen om dit te doen via een subsidie-regeling. Daardoor is de controle op de besteding van deze middelen is toegenomen ten opzichte van de situatie ervoor. Vanwege de herkomst en de wens om instellingen ruimte te bieden voor lokale invulling, heeft de regeling een licht subsidieregime. Dit betekent dat instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor de inzet van de middelen. De voorwaarde om de opleidingsplannen af te stemmen met de Ondernemingsraden draagt bij aan een goede besteding van deze middelen. Door het lichte subsidie-regime kan echter niet nauwkeurig worden vastgesteld hoeveel medewerkers daadwerkelijk bereikt zijn en/of er sprake is van verbetering van de kwaliteit van zorg.

Het doel van de regeling is om instellingen te stimuleren meer te investeren in de kwaliteit van het personeel. Uit de doorlichting blijkt dat de regeling doeltreffend is op de volgende punten. Instellingen en branches zien een duidelijke verbetering in het personeelsbeleid (instellingen hebben strategische opleidingsplannen opgesteld en afgestemd met hun ondernemingsraad) en het aantal medewerkers dat bijscholing krijgt is gestegen. Ook is het bereik onder instellingen hoog. De subsidie-hoogte is kostendekkend. Het is voor veel instellingen een bedrag waarmee zij verandering teweeg kunnen brengen en een grote groep medewerkers kunnen bereiken. Instellingen hebben aangegeven dat zij, zonder deze subsidieregeling, alleen zouden investeren in personeelsbeleid wat minimaal noodzakelijk is vanuit CAO-afspraken, wetgeving, keurmerken of convenanten.

Hoewel kwalitatieve informatie een positieve indicatie geeft van de effecten van de regeling op de kwaliteit van het personeel, bevelen de onderzoekers aan ook meer kwantitatief onderzoek te doen naar deze effecten. De onderzoekers bevelen daarom aan om de resultaten van de regeling te evalueren en daarnaast kennisuitwisseling tussen instellingen te stimuleren (hoe strategisch opleidingsbeleid vorm te geven). Deze suggesties worden meegenomen bij een eventueel besluit tot verlenging van de regeling na 2018³.

³ Als onderdeel van het Addendum 2018 bij het onderhandelaarsakkoord Medisch Specialistische Zorg 2014–2017 wordt de Kwaliteitsimpuls Personeel Ziekenhuizen met 1 jaar verlengd.

3A Opleiding tot Ziekenhuisarts

De onderzoekers stellen dat er meer ziekenhuisartsen hun opleiding zullen moeten afronden alvorens conclusies getrokken kunnen worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid in de vorm van kosten-baten van de functie ziekenhuisarts. In 2018 zal er een effectevaluatie plaatsvinden.

3B Taakherschikking

De onderzoekers concluderen dat taakherschikking daadwerkelijk plaats vindt. Het oordeel van de onderzoekers dat effecten voor de doelstelling doelmatigheid van de zorg (nog) niet goed konden worden gemeten vanwege het onvoldoende herleidbaar zijn van de inzet van de beroepsgroep in financiële registraties. Deze conclusie is gebaseerd op de vraag of de zorg *als geheel* tegen lagere kosten kan worden uitgevoerd. Lagere kosten zijn echter niet het hoofddoel van taakherschikking. De focus van taakherschikking is gericht op de doelmatige inzet van mensen en middelen en daarmee verbeteren van de kwaliteit van zorg. In de beleidsdoorlichting is gekeken naar de Subsidieregeling opleiding tot advanced nurse practitioner (ANP) en opleiding tot physician assistant (PA). Die subsidieregeling moet leiden tot voldoende ANPs en PAs met het oog op taakherschikking. Over deze subsidieregeling is onderzoek⁴ beschikbaar waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling op dat punt zijn aangetoond. Ook voor taakherschikking in bredere zin wijzen onderzoeken erop dat taakherschikking doeltreffend en doelmatig is op microniveau⁵.

4A Beschikbaarheidsbijdrage overige opleidingen ziekenhuizen (fzo)

De onderzoekers concluderen dat de beschikbaarheidsbijdrage in ieder geval aanvankelijk een bijdrage heeft geleverd aan de vermindering van spanningen op de arbeidsmarkt van deze beroepen, maar dat andere factoren hierbij wellicht een grotere rol hebben gespeeld. De doorlichting adviseert om aandacht te besteden aan het verbeteren van de prikkelwerking van de beschikbaarheidsbijdrage en te werken aan een aantal aanpalende randvoorwaarden die het functioneren van de huidige regeling kunnen verbeteren, zoals de informatievoorziening en planning. Het is aan een volgend kabinet om nader invulling te geven aan de wijze waarop zij met die inhoudelijke aanbevelingen omgaan en uw Kamer daarover te informeren.

4B Arbeidsmarktprojecten Branches

De onderzoekers concluderen dat het grootste deel van de operationele doelstellingen van de projecten zijn gerealiseerd en dat de subsidies samenwerking tussen partijen hebben gestimuleerd. Die samenwerking is voor VWS een belangrijke nevendoelelstelling bij subsidietoekenning. Met het subsidie-instrument worden partijen aan elkaar verbonden zodat gezamenlijk wordt gewerkt aan oplossingen voor arbeidsmarkttuitdagingen binnen één of meerdere branches. Net als bij het regionaal arbeidsmarktbeleid en de kwaliteitsimpuls personeel ziekenhuizen geldt dat VWS stuurt met globale, generieke doelstellingen en concretisering op een lager niveau met cofinanciering en veelal horizontale verantwoording.

⁴ KBA Nijmegen 2016. Brief aan Tweede Kamer van 22 december 2016, Kamerstuk 29 282, nr. 265.

⁵ De Bruijn-Geraets, D.P., Bessems-Beks, M.C.M., van Eijk-Hustings, Y.J.L., Vrijhoef, H.J.M (2015). voorBIGhouden, Eindrapportage Evaluatieonderzoek Art. 36a Wet BIG met betrekking tot de inzet van de Verpleegkundig Specialist en Physician Assistant. Maastricht: Maastricht UMC+, Patiënt & Zorg

De onderzoekers concluderen dat er onvoldoende hard materiaal voorhanden is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de betreffende subsidies te kunnen beoordelen. Wel is duidelijk dat de operationele doelen over het algemeen behaald zijn. Naast een gebrek aan evaluaties op onderdelen komt die conclusie voort uit het feit dat deze worden getoetst aan de brede, generieke doelstelling van een beter functionerende arbeidsmarkt. Het is daarom lastig om het effect van die subsidie te isoleren van de vele andere effecten en factoren op de arbeidsmarkt in de zorg. De onderzoekers doen een aantal aanbevelingen gericht op het beter inzichtelijk maken van effectiviteit en doelmatigheid. Die aanbevelingen neem ik mee bij de vormgeving van de vervolgevaluatie.

3 Beleidsopties voor 20%-besparingen

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2015) is door de onderzoekers gekeken naar de beleidsopties die gekozen kunnen worden indien er significant minder middelen (–/– 20%) beschikbaar zijn voor het beleidsterrein. De onderzoekers hebben daarvoor drie opties geformuleerd die ik zonder oordeel presenter.

Op basis van een aantal uitgangspunten zijn de volgende opties geformuleerd om tot de invulling van –/– 20% te kunnen komen:

1. Lichtere rol rijksoverheid. De instrumenten van cluster 3 (toekomstbestendige beroepen en opleidingen) en cluster 4 (duurzaam inzetbare medewerkers) kunnen volledig aan andere partijen worden overgelaten. Om tot –/– 20% te komen is daarnaast nog een korting van het stagefonds met 81% nodig.
2. Beschikbaarheidsbijdragen korten. Medische vervolgoopleidingen en overige opleidingen korten met de volle –/– 20 procentpunten van de totale begroting.
3. Overige thema's (boven financiële drempel van 1%) korten.

4 Evaluatie van de registratiecommissies van artikel 14 Wet BIG

Om tot een volledig dekkende programmering te komen van artikel 4.2 is besloten om ook de evaluatie van de registratiecommissies in deze reactie mee te nemen. Het rapport betreffende de evaluatie van de registratiecommissies van artikel 14 Wet BIG treft u als bijlage bij deze reactie aan.

4.1 De Registratiecommissies

De Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) heeft als doel de kwaliteit van de beroepsuitoefening te bevorderen en te bewaken, en de patiënt te beschermen tegen ondeskundig en onzorgvuldig handelen van beroepsbeoefenaren. Een van de instrumenten om dit te bewerkstelligen zijn de wettelijk erkende specialistenregisters van artikel 14 van Wet BIG. Indien een zorgverlener door een wettelijk erkend specialistenregister is ingeschreven, is deze bevoegd om dit specialisme uit te oefenen.

De beroepsverenigingen KNMT, KNMP, KNMG, V&VN en FGzPt hebben erkende registratiecommissies voor specialisten ingesteld. Zij zijn daarmee bevoegd om beroepsbeoefenaren te (her)registreren, te schorsen en/of door te halen in de wettelijk erkende specialistenregisters. Deze registratiecommissies zijn als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen aan te merken. Iedere vijf jaar dient een zelfstandig bestuursorgaan conform artikel 39 van de Kaderwet ZBO te worden geëvalueerd. Onlangs heeft Panteia de evaluatie van de registratiecommissies van artikel 14 van de Wet BIG afgerond. Centrale vraag van deze evaluatie is of deze registratiecommissies

doelmatig en doeltreffend functioneren ten aanzien van de werkzaamheden die zij uitvoeren op grond van de Wet BIG. Deze evaluatie heeft betrekking op de periode 2012–2016.

4.2 Conclusies en reactie

Uit de evaluatie blijkt dat de registratiecommissies doelmatig en doeltreffend functioneren.

Wat betreft de doeltreffendheid geeft de evaluatie nog een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben onder andere betrekking op de openbaarheid van de specialistenregisters, de samenwerking van de registratiecommissies met de IGZ en de tussentijdse beoordeling van de specialistenregistraties. Over deze aanbevelingen zal ik in gesprek treden met de registratiecommissies.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn