



# Op weg van aanbod naar vraag in zorg en onderwijs

*Een verkennend onderzoek naar de transitie  
van aanbod- naar vraagsturing*



# Op weg van aanbod naar vraag in zorg en onderwijs

*Een verkennend onderzoek naar de transitie  
van aanbod- naar vraagsturing*



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Over dit onderzoek</b>	<b>7</b>
1.1 Doel en onderzoeksvragen	7
1.2 Uitvoering: deelvragen en beschrijvingskader	8
1.3 Leeswijzer	9
<b>2 Vraagsturing uitgewerkt</b>	<b>10</b>
2.1 Vraagsturing nader gedefinieerd	10
2.1.1 Definities van vraagsturing	10
2.1.2 Perspectieven op beleidsinstrumenten voor vraagsturing	11
2.2 Komen tot vraagsturing	13
2.3 Conclusie: geleidelijk aanpassen maatschappelijke verhoudingen	14
<b>3 Vraagsturing in het beleid van zorg</b>	<b>15</b>
3.1 Visie op vraagsturing in zorg	15
3.2 Het vormgeven van het veranderingsproces	16
3.3 Het gevoerde beleid	20
3.3.1 Volwaardige positie van de zorgvrager	21
3.3.2 Creëren van ruimte en invoering marktprikkels	23
3.3.3 Transparantie van het zorgaanbod	25
3.3.4 Perspectieven op vraagsturing in het zorgbeleid	26
3.4 Koers houden in het veranderingsproces: modernisering AWBZ	27
3.4.1 Informatie- en beheersplan	27
3.4.2 Toezicht	28
3.4.3 Informeren van de Tweede Kamer	29
3.5 De toekomst van vraagsturing in het zorgbeleid	32
3.6 Conclusies vraagsturing in het zorgbeleid	33
<b>4 Vraagsturing in het onderwijsbeleid</b>	<b>34</b>
4.1 Aanleiding en doelen van vraagsturing in onderwijs	34
4.2 Het vormgeven van het veranderingsproces	35
4.3 Het gevoerde beleid	39
4.3.1 Vergroten van invloed belanghebbenden op de instelling	39
4.3.2 Creëren van ruimte voor onderwijsinstellingen	41
4.3.3 Optimaliseren van de informatievoorziening	42
4.3.4 Perspectieven op vraagsturing in onderwijsbeleid	43
4.4 Koers houden in het veranderingsproces	44
4.4.1 Informatie- en beheersplan	45
4.4.2 Toezicht	46
4.4.3 Informeren van de Tweede Kamer	47
4.5 De toekomst van vraagsturing in het onderwijsbeleid	48
4.6 Conclusies vraagsturing in het onderwijsbeleid	48

<b>5</b>	<b>Synthese en conclusies</b>	<b>50</b>
5.1	Synthese van vraagsturing in zorg en onderwijs	50
5.2	Conclusies	52
<b>6</b>	<b>Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>54</b>
6.1	Reactie ministers	54
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	55
	<b>Bijlage 1 Beschrijvingskader</b>	<b>57</b>
	<b>Bijlage 2 Afkortingen</b>	<b>61</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>62</b>

## Samenvatting

We hebben onderzoek gedaan naar het beleid in de sectoren zorg en onderwijs dat gericht is op de transitie van aanbodsturing naar meer vraagsturing.

Bij vraagsturing staat de vraag van de gebruikers van de dienstverlening meer centraal. Het vereist naast praktische toepassingen ook aanpassingen in de beleidskaders en wetgeving, andere toezichtsarrangementen en een betere informatievoorziening aan burgers zodat ze daadwerkelijk kunnen kiezen of invloed kunnen uitoefenen. Vraagsturing vereist dus een (cultuur)omslag van de overheid, dienstverleners en burgers; het vraagt om andere verhoudingen. Een dergelijke omslag vraagt tijd en zal zich werkende weg een positie moeten verwerven in het beleid.

Vraagsturing is volop in ontwikkeling. Daarom is dit onderzoek verkennend van opzet. Voor dit onderzoek zijn we bij het Ministerie van vws en het Ministerie van ocw nagegaan hoe zij in hun beleid invulling geven aan vraagsturing c.q. het stelsel zo vormgeven dat aanbieders meer rekening houden met de wensen van de gebruikers. Onze informatie hebben we verzameld aan de hand van een beschrijvingskader (zie bijlage 1) waarmee we het beleidsproces rondom de transitie naar vraagsturing gefaseerd konden beschrijven.

Een belangrijke noot is dat vraagsturing in verschillende gradaties kan voorkomen. De ene vorm van vraagsturing kan verder gaan dan de andere. Iedere sector heeft zijn eigen behoeften en kenmerken en bij elke sector moet dus een vorm van vraagsturing worden gekozen die het beste past. De minister kan dit zelf met een visie over vraagsturing onderbouwen.

Wat we bij beide ministeries zien is dat ze vergelijkbare randvoorwaarden van belang achten voor het vormgeven van vraagsturing: versterken van de positie van de vrager, creëren van ruimte voor instellingen (en marktprikkels in de zorg), en transparantie van het zorgaanbod. In het beleid van beide sectoren wordt voor het stimuleren van vraagsturing een mix van verschillende instrumenten ingezet: in de zorg wordt ingezet op economische en participatieve instrumenten en in het onderwijs worden vooral participatieve instrumenten ingezet.

Beide ministeries sturen regelmatig informatie over de afzonderlijke instrumenten aan de Tweede Kamer. Voor zover wij konden nagaan worden de afzonderlijke instrumenten geëvalueerd en gaat die informatie ook naar de Tweede Kamer. Over het groot project modernisering AWBZ, moet de Tweede Kamer overigens geïnformeerd worden conform de Regeling grote projecten.

Vooraf over de samenhang tussen de verschillende instrumenten zouden beide ministeries vaker vragen kunnen stellen als: vormen de instrumenten de juiste mix, versterken ze elkaar of juist niet, wat betekenen ze voor de praktijk van de publieke dienstverlening, voor de burger en voor de professionals.

De transitie naar meer vraagsturing is een complex en langdurig proces waarin ook wordt gezocht naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen. De

belangrijkste opdracht voor de betrokken ministers is daarom het vinden van evenwicht tussen enerzijds het bewaken van publieke belangen, sturen en toezicht houden en anderzijds de ruimte laten aan de andere partijen. Beide ministeries geven aan dat ze gefaseerd en beheerst tot nieuwe verhoudingen in de beide stelsels willen komen. Dat doen ze door voor een 'lerende aanpak' te kiezen. Aan het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer het beeld overgehouden dat deze lerende aanpak versterkt zou kunnen worden en daartoe hebben we een aantal leerpunten geformuleerd:

1. Maak gebruik van de beleidscyclus: ook in een langdurig veranderings-traject dat via vele en soms nog onduidelijke wegen gerealiseerd moet worden, is het noodzakelijk om op gezette tijden de stand van zaken te bepalen.
2. Leer van elkaars ervaringen: de departementen die vraagsturing en een vraaggerichte aanpak in sommige sectoren al toepassen, zouden hun kennis en ervaring moeten delen om de huidige toepassingen te verbeteren en nieuwe concrete toepassingen te ontwikkelen.
3. Breng interne samenhang aan: een overzicht van de instrumenten en inzicht in de samenhang tussen instrumenten (met de beoogde effecten van die instrumenten) biedt ondersteuning bij het leren van de eigen ervaringen en ervaringen van andere ministeries en biedt beter inzicht aan de Tweede Kamer.
4. Toon samenhang met ander beleid: dat inzicht is van belang voor het antwoord op de vraag of de gewenste effecten door de invulling van vraagsturing bereikt worden, en wat de gevolgen van het beleid zijn voor de publieke belangen.

Het concept van deze achtergrondstudie hebben we voor een bestuurlijke reactie aan de minister van vws en aan de minister van ocw voorgelegd. Beide bewindslieden spreken hun waardering uit voor deze achtergrondstudie en nemen de meeste aandachtspunten over. In zijn reactie wijst de minister van ocw op een aantal maatregelen en op aanstaande wetgeving, die in overeenstemming zijn met onze aandachtspunten. De minister van vws onderschrijft al onze aandachtspunten en geeft aan dat zijn ministerie hier reeds invulling aan geeft.

Wij zijn verheugd dat de ministers van vws en ocw onze aandachtspunten om de lerende aanpak in het beleidsproces te versterken grotendeels overnemen. Wij zien de resultaten van huidige en toekomstige acties van de ministers met belangstelling tegemoet als het gaat om de versterking van de kwaliteit van de beleidsvorming en -uitvoering van vraagsturing.

We hebben de reacties in hoofdstuk 6 samengevat en van een nawoord voorzien. De volledige tekst van de brieven staat op onze website, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

# I Over dit onderzoek

Verbetering van de publieke dienstverlening staat de laatste jaren hoog op de agenda van de overheid. Dat komt voort uit het besef van de overheid dat maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, en het mondiger en zelfbewuster worden van burgers, gevolgen heeft voor de relatie tussen overheid en burger. Die relatie was van oudsher 'zorgend' vanuit een centrale overheid. De genoemde maatschappelijke ontwikkelingen vragen echter om een overheid die minder regels stelt en burgers die meer eigen verantwoordelijkheid nemen.

De verbetering van de publieke dienstverlening houdt volgens de overheid dan ook (onder andere) in dat die beter moet aansluiten op de wensen en behoeften van burgers. Om die aansluiting te bereiken wil de overheid van de 'oude', sterk aanbodgeoriënteerde (aanbodsturing) naar een meer vraaggerichte publieke dienstverlening (vraagsturing). Dat wil zeggen dat de vraag van de burger centraal staat. Vraagsturing vereist aanpassingen in wetgeving, in beleidskaders, het vraagt om andere toezichtsarrangementen op overheidsinstellingen en om een betere informatievoorziening zodat burgers daadwerkelijk kunnen kiezen. Vraagsturing vereist een (cultuur)omslag van de overheid, van dienstverleners en van de burger zelf.

Een dergelijk grote verandering is een langdurig proces. De overheid heeft onder andere op de beleidsterreinen zorg en onderwijs een (voorzichtig) begin gemaakt met de invoering van vraaggerichte dienstverlening<sup>1</sup>. Omdat in deze sectoren ook het meeste publieke geld omgaat, hebben we de transitie van aanbod- naar vraagsturing bij de overheid in deze sectoren onderzocht.

## 1.1 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzicht geven in hoe de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in hun beleid vormgeven aan de transitie van aanbodgerichte naar meer vraaggerichte dienstverlening. Met deze studie willen we de betrokken ministers en de Tweede Kamer een basis geven voor een politiek-bestuurlijke beschouwing van de stand van zaken van deze transitie. Het is dan ook een verkennend onderzoek geweest, waarin we de vraag of de instellingen met de ingezette beleidsinstrumenten ook daadwerkelijk vraaggericht zijn gaan functioneren, nadrukkelijk niet beantwoorden.

Om inzicht te krijgen in het beleid rond vraagsturing hebben we de volgende centrale vraag geformuleerd:

*Hoe hebben de ministers van vws en OCW de overgang van aanbod- naar vraagsturing in zorg en onderwijs vormgegeven in het beleidsproces, wat is de stand van de implementatie dan wel de uitvoering van de betreffende beleidsmaatregelen en hoe houden zij zicht op de voortgang van de overgang?*

<sup>1</sup> N.B. Binnen de zorg gaat het voornamelijk om private instellingen die binnen het publieke domein functioneren en hun diensten/producten afzetten. In het onderwijs gaat het om een mengeling van publieke en private instellingen die het onderwijs verzorgen.



## 1.2 Uitvoering: deelvragen en beschrijvingskader

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, hebben we een zestal deelvragen geformuleerd. Die deelvragen vormen samen de basis van het beschrijvingskader dat we in dit onderzoek hebben gebruikt. Hierin komen de opeenvolgende fasen uit het beleidsproces aan de orde, zodat we de gebeurtenissen en inspanningen rond het beleid voor vraagsturing bij de Ministeries van OCW en VWS inzichtelijk konden beschrijven. We menen dat, ondanks het feit dat de transitie van aanbodsturing naar vraagsturing veelal op basis van voortschrijdend inzicht wordt vormgegeven, het gefaseerd beschrijven van het beleidsproces de kwaliteit van de beleidsvorming en -uitvoering kan bevorderen en bovendien democratische verantwoording en controle beter mogelijk maakt.

Hieronder staan de deelvragen samen met de daaruit voortvloeiende hoofdpunten uit het beschrijvingskader. Het ingevulde beschrijvingskader zelf staat in bijlage 1 bij dit rapport. Als onderdeel van het onderzoek hebben we het kader voorgelegd aan een aantal externe deskundigen en we hebben hun inzichten benut bij het uitwerken ervan.

1. Welke visie ligt ten grondslag aan de transitie van aanbodsturing naar vraagsturing?  
Hiermee willen we een beeld krijgen van de aanzet tot verandering en manier van omgaan met die veranderingen. Het gaat om de probleem-analyse, de doelen en om de strategie.
2. Hoe ziet de route van de minister om van aanbodsturing naar vraagsturing te komen eruit en wat moeten de verschillende actoren daarvoor doen?  
Hierbij staat het daadwerkelijk 'uitzetten van de koers' centraal. Het gaat vooral om de betekenis van en de voorwaarden voor het begrip vraagsturing en de rol van de actoren hierin.
3. Hoe is het beleidsproces tot nu toe verlopen?  
We willen inzichtelijk maken hoe de veranderingen in de praktijk worden gebracht. Het gaat hier nadrukkelijk niet om de effecten van de ingezette veranderingen. Het gaat om het in beeld krijgen van de instrumenten die zijn ingezet om de veranderingen door te voeren.
4. + 5. Op welke wijze houdt de minister zicht op de voortgang?  
Welke informatie heeft de minister nodig en waarover verantwoordt hij zich aan de Tweede Kamer?  
We willen hiermee een beeld krijgen van datgene dat de minister onderneemt om zicht te houden op het bereiken van de doelen. Het gaat om het beheersplan, het toezicht, en om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.
6. Welke volgende stappen is de minister van plan te nemen?  
We willen een beeld krijgen van de vervolgplannen.

Voor het antwoord op de deelvragen 4 en 5 hebben we verdiepend onderzoek gedaan naar twee sectoren waarin de meeste initiatieven voor een vraag-gerichte publieke dienstverlening worden genomen. Dat zijn de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) in de zorg en het hoger onderwijs in het onderwijs.

In het moderniseringstraject van de AWBZ is namelijk de hoofddoelstelling om van 'een in essentie aanbodgestuurd systeem naar een vraaggestuurd systeem te komen en het ontwikkelen van een daarop geënt beheers-

instrumentarium voor de uitvoering van de AWBZ in dat kader' (VWS, 1999). De sector hoger onderwijs kent in het onderwijs de langste geschiedenis met autonomie van de onderwijsinstellingen en de minister van OCW heeft bovendien voor het hoger onderwijs expliciet uitgesproken te streven naar meer vraagsturing (OCW, 2005, p. 13).

### 1.3 Leeswijzer

Om meer duidelijkheid te creëren over wat we in dit onderzoek precies met vraagsturing bedoelen, behandelen we in hoofdstuk 2 de meer algemene achtergronden en uitgangspunten van vraagsturing. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe vraagsturing in het beleid voor zorg is vormgegeven en in hoofdstuk 4 beschrijven we hetzelfde voor onderwijs. In deze hoofdstukken bespreken we wat de minister onder vraagsturing verstaat, waarom hij vraagsturing wil invoeren, hoe hij in het beleid invulling geeft aan vraagsturing, op welke manier de minister zicht houdt op de ontwikkelingen rondom vraagsturing en hoe de minister de Tweede Kamer over het onderwerp informeert. In hoofdstuk 5 staan onze aandachtspunten voor de verdere vormgeving van het beleid voor vraagsturing.

## 2 Vraagsturing uitgewerkt

Het begrip vraagsturing komt in vele beleidsnota's voor, maar het krijgt daarin vaak een andere invulling. In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende definities van vraagsturing in de literatuur, de manier waarop vraagsturing vorm kan krijgen, en perspectieven op instrumenten die voortvloeien uit de verschillende visies op vraagsturing. We beschrijven vervolgens wanneer en waarom de overheid de transitie naar een meer vraaggerichte publieke dienstverlening heeft ingezet.

### 2.1 Vraagsturing nader gedefinieerd

#### 2.1.1 Definities van vraagsturing

Er bestaat een keur aan definities van vraagsturing en elke definitie legt net een ander accent. De kern is in alle gevallen dat het aanbod van de (semi)publieke diensten beter op de vraag van de burgers moet aansluiten.

#### Voorbeeld van definities van vraagsturing

- Vraagsturing is het geven van beslissende invloed aan burgers (budgettair, juridisch) binnen de daarvoor vastgestelde kaders, zodat zij publieke diensten en producten in hun eigen situatie kunnen inpassen (Werkgroep vraagsturing bij (semi)publieke diensten, 2005).
- Vraagsturing is de expressie van een zoektocht naar gemoderniseerd bestuur waarbij op een soort 'derde weg'-wijze wordt geprobeerd om tussen zelfsturing en sturing in vrije en veeleisende burgers tegemoet te komen en toch als publieke sector te sturen (Noordegraaf & Grit, 2004).
- Vraagsturing betekent dat niet de dienstverlener beslist wat een klant krijgt, maar dat de klant daar zelf in kan sturen. Vraaggestuurde dienstverlening impliceert minimaal dat de klant invloed heeft op de dienstverlening waar hij op aangewezen is. Dit betekent dat de klant de regie voert en dat hij middelen moet krijgen om daadwerkelijk invloed uit te kunnen oefenen. Hierdoor krijgt de klant een vorm van dienstverlening die hem op het lijf geschreven is en er wordt rekening gehouden met zijn specifieke situatie en wensen (Innovatiecentrum vraagsturing, z.d.).
- 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 (EZ, 2003).

De Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ, 2000) heeft op deze verscheidenheid aan invullingen ingehaakt en het begrip voorzien van een indeling. Deze indeling wordt ook buiten het zorgveld breed geaccepteerd.

De RVZ onderscheidt drie vormen van vraagsturing:

**Sturing van de vraag.** Dit is 'verkapte aanbodregulering': men bouwt prikkels in om rekening te houden met de vraag, maar wel binnen kaders van aanbodregulering. Het aanbod staat dus centraal.

**Sturing op de vraag.** Namens de eindgebruikers worden publieke diensten door bemiddelaars, zoals zorgverzekeraars, ingekocht, uitgevoerd of gefinancierd. De bemiddelaar staat dus centraal.

**Sturing door de vraag.** Dit is sturing door de eindgebruiker zelf. De vraag en de behoefte op de markt zijn leidend voor het aanbod. De vrager staat dus centraal.

Deze drie vormen van vraagsturing zijn een illustratie voor de verschillende manieren waarop vraagsturing ingevuld kan worden. De ene vorm van vraagsturing gaat verder dan de andere. Zo kan sturing door de vraag als meest vergaande vorm van vraagsturing worden gezien. Opgemerkt moet worden dat deze meest vergaande vorm van vraagsturing niet in alle gevallen de beste vorm hoeft te zijn. Iedere sector heeft eigen behoeften en kenmerken en moet de beste vorm van vraagsturing daarom zelf kiezen. De invulling van vraagsturing hoeft niet per se in één van de genoemde drie vormen te passen. Ook tussenvormen zijn mogelijk. Op deze manier kunnen we meerdere gradaties van vraagsturing onderscheiden.

### 2.1.2 Perspectieven op beleidsinstrumenten voor vraagsturing

Welke invulling van vraagsturing een ministerie gebruikt, heeft te maken met de kenmerken van een sector, waarin een bepaalde vorm van vraagsturing beter tot zijn recht komt dan een andere, maar ook met de visie van een ministerie op de wijze waarop vraagsturing in een sector vorm moet krijgen. Elke visie hanteert bepaalde uitgangspunten en bepaalde voorwaarden voor een succesvolle implementatie. Afhankelijk van de visie worden beleidsinstrumenten gekozen die vraagsturing in de sector mogelijk moeten maken. In de visie en de gekozen instrumenten zijn verschillende perspectieven te onderscheiden. Elk perspectief representeert een samenhangend geheel van veronderstellingen, potentiële betekenis, randvoorwaarden, in te zetten instrumenten en mogelijke beperkingen van vraagsturing. Ze kunnen helpen bij het in beeld brengen van de visie van de ministeries op vraagsturing en het groeperen van de ingezette instrumenten.

We onderscheiden drie perspectieven op vraagsturing (Van der Kraan, 2006):

#### 1. Het economisch perspectief

Dit perspectief op vraagsturing houdt kortweg in dat de vrager functioneert als consument. Er is sprake van een marktsituatie waarbij de individuele vrager keuzevrijheid, keuzemogelijkheden en koopkracht heeft. In dit perspectief kan de vrager kan zich laten gelden via de zogenoemde exit-optie. De exit-optie is een term van Hirschman (1970) die wel wordt vertaald met het ‘stemmen met de voeten’: als een vrager niet tevreden is, verlaat hij een bepaalde instelling en als hij wel tevreden is of verwacht te zijn, dan kiest hij juist voor een bepaalde instelling. Voorwaarden zijn dat de vrager ook daadwerkelijk iets te kiezen heeft, dat er goede keuze-informatie beschikbaar is en dat zijn gedrag consequenties heeft voor ‘de financiering van’ de instelling. Vanuit dit perspectief gezien is het de taak van de overheid ervoor te zorgen dat de burger over instrumenten kan beschikken waarmee hij deze invulling kan realiseren.

#### 2. Het participatie perspectief

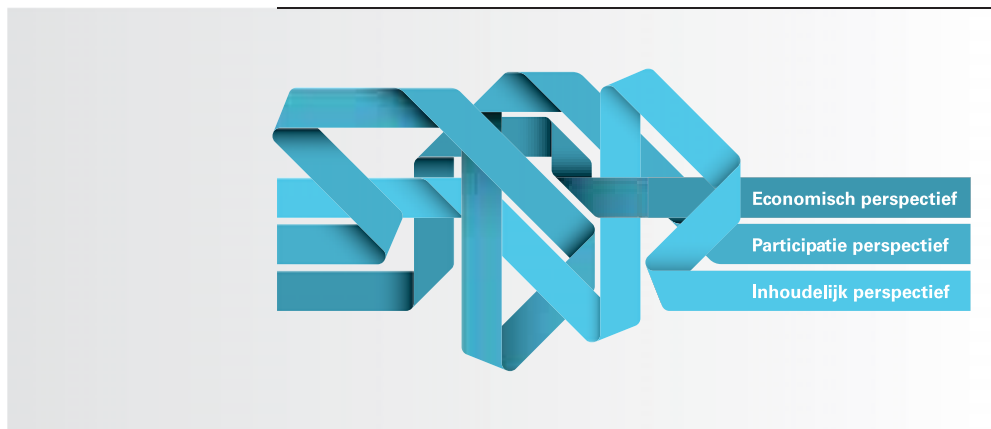
In dit perspectief op vraagsturing ligt de nadruk op een actieve en verantwoordelijke burger, die rechtstreeks of via derden participeert in de besluitvormingsprocessen van een (overheids)instelling. Door die participatie kunnen vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden. Waar het economisch perspectief zich richt op het nastreven van individuele belangen, richt dit perspectief zich op burgerschap en medeverantwoordelijkheid van de vrager. In dit perspectief kan de vrager zich laten gelden via de zogenoemde voice-optie (Hirschman, 1970). In het geval van de voice-optie zal de gebruiker vooral zijn mening over het functioneren van de instelling kenbaar maken in plaats van direct te

stemmen met de voeten. Voorwaarden zijn dat de medezeggenschap van de vragers (wettelijk) is geregeld en dat de instelling daadwerkelijk investeert in een dialoog met betrokkenen. Vanuit dit perspectief gezien is het de taak van de overheid de medezeggenschap van burgers zowel op individueel als collectief niveau te stimuleren.

### 3. Het inhoudelijk perspectief

In dit perspectief op vraagsturing ligt de nadruk op de relatie tussen professional en cliënt, waarin zij door samenspraak tot besluiten komen. Het gaat uit van partnerschap. Het aanbod wordt afgestemd op de vraag door de behoeften, wensen, mogelijkheden en eisen van beide partijen af te wegen. Uiteindelijk gaat het er in dit perspectief om dat er een evenwicht ontstaat tussen de professionele autonomie van de professional en de persoonlijke autonomie van de cliënt. Het bevindt zich dus op een lager niveau dan de twee andere perspectieven: het gaat om verandering in verhoudingen op uitvoeringsniveau. De actoren die daadwerkelijk met de nieuwe sturingsvisie moeten werken staan hier centraal. Voorwaarden zijn dat er informatiedeling is tussen partijen en dat partijen in staat zijn om samen tot een overeenkomst te komen. De overheid heeft hier geen directe taak, maar kan wel een rol in deze relatie spelen. Zij heeft geen directe bemoeienis met de relatie tussen burger en professional. Dit is vooral een zaak van de instellingen en de professionals zelf. De overheid dient de relatie tussen burger en professional wel in de gaten te houden en de burger en professional te stimuleren om tot een goede relatie te komen. Mocht de relatie niet voldoende veranderen om vraagsturing mogelijk te maken, dan kan verder ingrijpen nodig zijn.

Figuur 2.1 Perspectieven in beeld



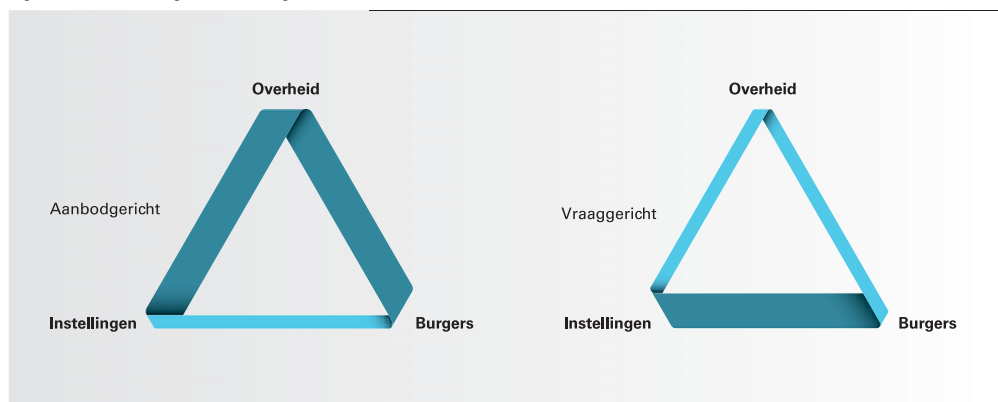
Op dit moment implementeren de twee onderzochte departementen beleid voor vraagsturing en daardoor kunnen we nagaan waar de ministeries hun aandacht op vestigen in hun beleidsproces. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat een ministerie veelal instrumenten inzet die vallen onder het economisch perspectief. Door dit in kaart te brengen wordt duidelijk waar verschillen en overeenkomsten tussen ministeries zitten. Op deze punten kunnen ministeries wellicht van elkaars ervaringen leren.

## 2.2 Komen tot vraagsturing

De overheid heeft vraagsturing niet van het ene op het andere moment ingevoerd. Eigenlijk begon het al in de crisis in de jaren zeventig toen de verzorgingsstaat te duur werd en er bezuinigd moest worden. In de jaren tachtig begon de overheid te bezuinigen door te privatiseren en te liberaliseren. In de jaren negentig werd de nadruk gelegd op marktwerking en efficiëntie. Al deze bezuinigingen stelden grenzen aan de collectieve financiering van de publieke dienstverlening. Bij het op orde brengen van de overheidsfinanciën ging de aandacht bovendien vooral uit naar budgettaire beheersbaarheid (EZ en Justitie, 2001). Daardoor is de dienstverlening van de overheid in de (semi)publieke sectoren achtergebleven bij welvaartsontwikkelingen en bij maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering en mondialisering (EZ, 2003). In de kabinetsvisie Andere Overheid (eind 2003) gaf het kabinet-Balkenende II aan dat burgers steeds mondiger en zelfbewuster werden en steeds hogere verwachtingen van de dienstverlening kregen, terwijl aan het functioneren van de overheid weinig veranderd was; die was nog steeds voornamelijk aanbodgericht. De relatie tussen overheid en burger was dus onvoldoende aangepast aan veranderde maatschappelijke verhoudingen. De overheid gaf aan dit verstoorde evenwicht te kunnen herstellen door de rolverdeling tussen overheid en samenleving op een meer eigentijdse leest te schoeien. De burgers moeten meer eigen verantwoordelijkheid nemen en de overheid moet minder regels stellen. Het is in de nieuwe rolverdeling noodzakelijk dat burgers en instellingen de vrijheid krijgen om zelf het goede te doen en te regelen (BZK, 2003).

Deze verandering in verhoudingen tussen burger, overheid en instellingen zien we terug in de transitie van een aanbodgerichte naar een meer vraaggerichte publieke dienstverlening. Bij de aanbodgerichte dienstverlening staat immers de overheid centraal, zoals in de ‘traditionele’ verhoudingen. Zij regelt met behulp van instrumenten als wet- en regelgeving en financiële middelen het aanbod. Bij vraaggerichte dienstverlening moet de vraag van de burger juist centraal komen te staan. Het uitgangspunt is het geven van (in)directe zeggenschap aan de burger over publieke producten en diensten, zodat die beter aansluiten op de behoefte van de burger (Werkgroep vraagsturing bij (semi)publieke diensten, 2005). De verandering in verhoudingen is gevisualiseerd in figuur 2.2.

Figuur 2.2 Verandering in verhoudingen



De verandering heeft consequenties voor alle betrokken partijen:

- De instellingen moeten zich meer laten leiden door anderen dan door de centrale overheid;
- De burgers moeten een actievere houding aannemen als zij een beroep doen op publieke dienstverlening;
- De overheid moet een stapje terug doen door meer als kadersteller op te treden en minder als een sturende overheid.

Voordat vraagsturing kan werken, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan om het de partijen (burgers, instellingen en overheid) mogelijk te maken hun andere rol aan te nemen. Zo heeft de burger een sterkere rechtspositie nodig om goed te kunnen onderhandelen. De beleidsinstrumenten waardoor aan deze voorwaarden voldaan kan worden, staan niet vast. De overheid kan ze op verschillende plekken, zoals in zorg en onderwijs, verschillend inrichten. In hoofdstuk 3 en 4 beschrijven we de voorwaarden en instrumenten van de Ministeries van VWS en OCW voor de sectoren zorg en onderwijs.

Wat niet verandert in de transitie naar een meer vraaggerichte publieke dienstverlening, is de verantwoordelijkheid van de ministers voor het waarborgen van de publieke belangen doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit<sup>2</sup>. Hoewel de overheid dus een stapje terug moet doen, blijft zij een belangrijke verantwoordelijkheid houden. Over het waarborgen van de publieke belangen moeten de ministers dan ook verantwoording blijven afleggen aan de Staten-Generaal.

### 2.3 Conclusie: geleidelijk aanpassen maatschappelijke verhoudingen

Vraagsturing is nooit als rijksbrede visie of als rijksbreed beleid geïntroduceerd binnen de overheid. Er bestaat eigenlijk niet eens een eensluidende definitie voor vraagsturing. De centrale overheid heeft slechts aangegeven dat er wat moest veranderen in de verhoudingen tussen burger en overheid. De overheid moet meer afstand nemen, instellingen moeten meer ruimte krijgen en de burger moet meer eigen verantwoordelijkheid nemen. Deze gedachten zien we terug in het sectorspecifieke beleid van ministeries waarin ingezet wordt op een meer vraaggerichte publieke dienstverlening. Het doel van dit beleid is in de publieke dienstverlening meer rekening te houden met wensen en behoeften van de burger. Dergelijk beleid kan echter door verschillende ministeries verschillend ingevuld worden.

In de volgende twee hoofdstukken geven we de begripsomschrijving van vraagsturing van de Ministeries van VWS en OCW en worden de instrumenten en voorwaarden die beide ministeries inzetten om vraagsturing te realiseren beschreven en gekoppeld aan de perspectieven. We volgen daarbij ons beschrijvingskader (zie § 1.2 en bijlage 1) met daarin de opeenvolgende fasen uit het beleidsproces.

<sup>2</sup> Dit zijn de publieke belangen die spelen bij zorg en onderwijs.

## 3 Vraagsturing in het beleid van zorg

We beschrijven in dit hoofdstuk aan de hand van het beschrijvingskader hoe de transitie van aanbod- naar vraagsturing in het beleid voor de gezondheidszorg is vormgegeven. Hoe wordt vraagsturing ingevuld, welke instrumenten worden daarvoor ingezet, en wat is de stand van de implementatie van het beleid? De beleidsinstrumenten bekijken we vanuit de in § 2.1.2 geschetste perspectieven op vraagsturing.

In dit hoofdstuk beschrijven we ook hoe de minster zicht houdt op de voortgang van de uitvoering van het beleid. Dit doen we niet voor het beleid in de gehele sector, maar alleen voor het groot project modernisering van de AWBZ. Bij dit project gingen we na hoe het Ministerie van vws het veranderproces volgt en hoe de Tweede Kamer daarover wordt geïnformeerd. We besluiten de beschrijving van vraagsturing in de zorg met de toekomstplannen van het Ministerie van vws en een aantal aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer daarbij. Daar waar relevant herhalen we aan het begin van een paragraaf in een kader telkens het toepasselijke deel uit ons beschrijvingskader.

### 3.1 Visie op vraagsturing in zorg

#### Het beschrijvingskader: vraag 1

Welke visie ligt ten grondslag aan de transitie van aanbodsturing naar vraagsturing? Hiermee willen we een beeld krijgen van de aanzet tot verandering en manier van omgaan met die veranderingen. Het gaat om de probleemanalyse, de doelen en om de strategie.

#### Aanleiding

Op 6 juli 2001 zond het toenmalige kabinet de nota *Vraag aan bod* (vws, 2001a) aan het Parlement. In deze nota legt het kabinet een belangrijk fundament voor de toekomstige inrichting van het zorgstelsel. Het kabinet concludeert in deze nota dat het zorgstelsel op onder meer het aspect van vraaggerichtheid zal moeten verbeteren. Een aantal ontwikkelingen onderstreept de noodzaak hiertoe: veranderingen in de vraag naar zorg door vergrijzing en door emancipatie van de zorgvrager, veranderingen in de zorgorganisatie en in technologie en door een aantal knelpunten in de aanbodsturing. Stappen worden benoemd en initiatieven worden ontvouwd.

#### Probleemanalyse

Volgens het Ministerie van vws leidt de dominante, centrale aanbodsturing in de gezondheidszorg tot onvoldoende ruimte en prikkels bij de verschillende partijen om tot kwalitatief hoogwaardig en doelmatig functioneren te kunnen komen, en tot een gebrekkige aansluiting van het aanbod op de vraag. Deze tekortkomingen uiten zich in te beperkte keuzemogelijkheden, onvoldoende samenhang in de zorg en in een zorgaanbod dat onvoldoende inspeelt op de behoefte van de patiënt, zowel kwalitatief als kwantitatief (vws, 2001a).



### Doelen

Het Ministerie van vws beschouwt de transitie van aanbodsturing naar vraagsturing in de zorg niet als een doel op zich, maar als een van de middelen om te komen tot het realiseren van betere prestaties in de zorg en tot een beheerste stijging van de kosten van de gezondheidszorg. Het ministerie beschouwt keuzevrijheid voor de zorgvrager als een belangrijke aanjager van verandering (vws, 2001a). Het doel is het verhogen van de doelmatigheid in de gezondheidszorg.

### Strategie

Het ministerie meent dat de route om van een centraal aanbodgestuurd zorgstelsel naar een vraaggestuurd zorgstelsel te komen, gebaseerd moet zijn op voortschrijdend inzicht en op geleidelijkheid. De transitie is namelijk complex en van lange duur. Complex, omdat een herstructurering van het toch al ingewikkelde zorgstelsel nodig is die andere relaties tussen actoren in de zorg vereist. Van lange duur, omdat het Ministerie van vws die verandering stapsgewijs wil doorvoeren, zodat zorggebruikers, zorgaanbieders en zorgverzekeraars geleidelijk beter uitgerust worden om hun nieuwe rol te vervullen.

## 3.2 Het vormgeven van het veranderingsproces

### Het beschrijvingskader: vraag 2

Hoe ziet de route van de minister om van aanbodsturing naar vraagsturing te komen eruit en wat moeten de verschillende actoren daarvoor doen?

Hierbij staat het daadwerkelijk 'uitzetten van de koers' centraal. Het gaat vooral om de betekenis van en de voorwaarden voor het begrip vraagsturing en de rol van de actoren hierin.

### Betekenis van het begrip vraagsturing

In de nota *Vraag aan bod* wordt vraagsturing als volgt gedefinieerd (vws, 2001a): "Het vergroten van de mogelijkheden om bij de financiering en organisatie van de gezondheidszorg de wensen van de zorgvrager tot hun recht te laten komen. Dat kan door:

1. Sturing van de vraag: de overheid houdt bij de aanbodregulering rekening met de vraag van de patiënt (daarbij blijft het aanbod de vraag sturen).
2. Sturing op de vraag: verzekeraars (of andere zaakwaarnemers) sturen het zorgaanbod door namens de patiënt zorg in te kopen, uit te voeren of te financieren.
3. Sturing door de vraag: de patiënt stuurt zelf bijvoorbeeld via een persoonsgebonden budget (de vraag leidt daarbij het aanbod)."

Met deze driedeling vult het Ministerie van vws het begrip vraagsturing verschillend in. In de ene situatie zal sturing *door* de vraag beter passen en in een andere situatie sturing *van* de vraag. Welke invulling van vraagsturing in welke situatie het beste past is niet aangegeven door het ministerie.

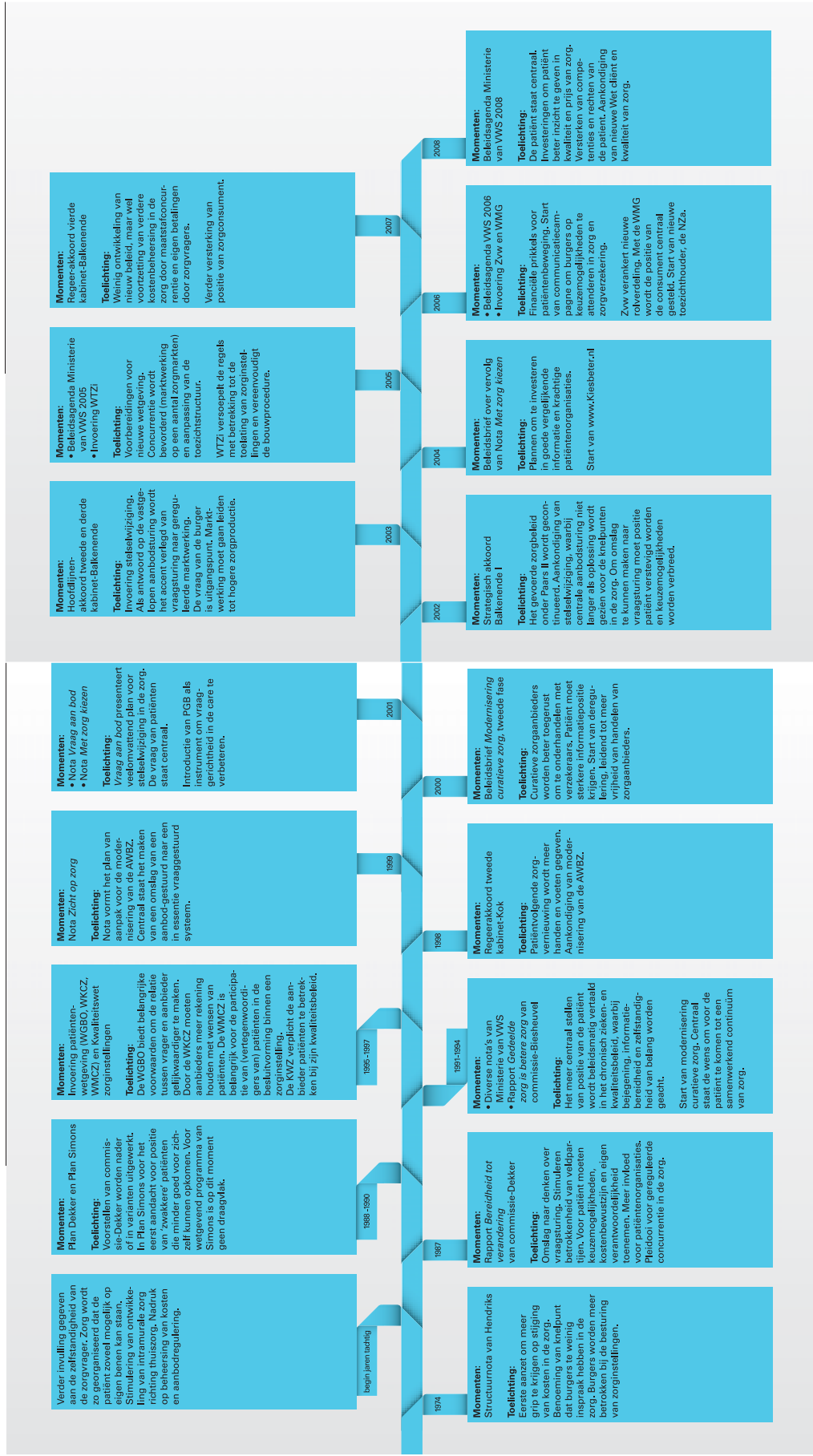
We zien dat in het veld de actoren veelal hun eigen invulling geven aan het begrip. Deze invulling ligt veelal binnen de lijnen (de driedeling van het begrip) van de definitie van het ministerie. Sommige actoren (bijvoorbeeld de

zorgverzekeraars) zetten meer in op sturing op de vraag, terwijl andere actoren (bijvoorbeeld patiëntenorganisaties) meer inzetten op de verdergaande vorm van vraagsturing, namelijk sturing door de vraag.

### **Tijdslijn van het beleid in de zorg**

Het denken over de benodigde veranderingen in de zorg waaronder vraagsturing kreeg vorm vanaf de structuurnota van Hendriks in 1974. Andere 'bakens' in de jarenlange ontwikkeling van het beleid zijn het advies van de commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg (Commissie-Dekker), uitgewerkt in het Plan Simons in de jaren negentig en de nota *Vraag aan bod* (vws, 2001a). De resultaten van onze beleidsanalyse staan in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Overzicht regeringsbeleid en beleid Ministerie van VWS (inrichting, financiering en (vraag)sturing zorgstelsel)



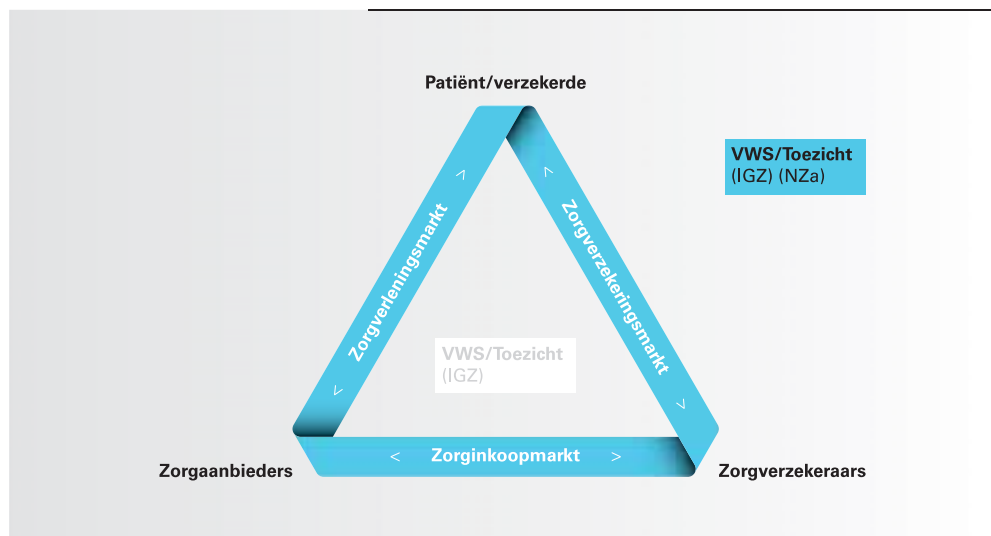
### Aandachtspunten in het beleid

We zien in de geanalyseerde periode in het beleid van het Ministerie van vws een aantal duidelijke aandachtspunten.

- *Nieuwe rollen actoren in de zorg*  
Minder overheidsbemoeienis op detailniveau. Algemene kaders en toezicht op afstand. Zorgaanbieder en zorgverzekeraar moeten vernieuwen, letten op kwaliteit en zich richten op de wens van de zorgvrager.
- *Focus op positie van patiënt*  
Patiënten krijgen meer verantwoordelijkheid om zorgvraag te formuleren en om bewust om te gaan met collectieve middelen. Worden toegerust om tegenwicht te bieden aan zorgaanbieder en zorgverzekeraar.
- *Beheersing van kosten en bewaking van kwaliteit*  
Inzet op doelmatig en vraaggericht werken, gepast gebruik, preventie en afstemming van zorg. Om kwaliteit te bewaken worden prestaties van zorgaanbieders openbaar gemaakt.
- *Gereguleerde marktwerking en wegnemen restricties in zorgaanbod*  
Nieuwe bekostigingssystemen en vrije prijsvorming. Nieuwe regels en toezicht. Deregulering bouwen en aanbodverruiming (toelaten van nieuwe aanbieders). Zorgaanbieders krijgen meer ruimte om zelf te beslissen over investeringen en vermogen.

Deze aandachtspunten zouden moeten leiden tot nieuwe verhoudingen en rollen tussen de verschillende actoren in de zorg, zoals in de volgende figuur wordt aangegeven (Algemene Rekenkamer, 2006a).

Figuur 3.2 Nieuwe verhoudingen in het zorgstelsel



De overheid trekt zich terug in een randvoorwaardenscheppende rol, als kadersteller via wetgeving en als toezichthouder op afstand, maar blijft wel op systeemniveau verantwoordelijk voor de waarborg van de publieke belangen van de zorg: toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit.

Verder onderhandelen zorgverzekeraars met zorgaanbieders over prijs, inhoud en organisatie van de zorg. Zorgverzekeraars hebben een wettelijke

zorgplicht voor hun verzekerden. Van zorgaanbieders wordt verwacht dat ze meer prestatiegericht gaan werken en zich meer van elkaar gaan onderscheiden.

Gebruikers van zorg, zorgvragers, krijgen (idealiter) meer keuzemogelijkheden en medezeggenschap. Van alle spelers in het veld, maar vooral van de zorgvrager, wordt veel verwacht. Zo wordt er verwacht dat de zorgvrager als stimulerende en sturende factor voor zorgaanbieders en zorgverzekeraars gaat functioneren door te kiezen voor een aanbieder of door zijn individuele of collectieve belangen te (laten) behartigen bij zorginstellingen en zorgverleners. Dat gaat niet vanzelf want vraagsturing moet worden geleerd en vereist competenties zoals kiezen en eigen verantwoordelijkheid nemen. Dat is voor veel burgers wennen. Het beleid is er dan ook op gericht om de positie van de patiënt te versterken door middel van keuze-informatie en ondersteuning van de belangenbehartiging (zie verder § 3.4).

### 3.3 Het gevoerde beleid

#### Het beschrijvingskader: vraag 2

Hoe ziet de route van de minister om van aanbodsturing naar vraagsturing te komen eruit en wat moeten de verschillende actoren daarvoor doen?

Hierbij staat het daadwerkelijk 'uitzetten van de koers' centraal. Het gaat vooral om de betekenis van en de voorwaarden voor het begrip vraagsturing en de rol van de actoren hierin.

Uit bovenstaande beleidsanalyse blijkt dat het Ministerie van vws drie voorwaarden belangrijk vindt voor de vormgeving van vraagsturing:

1. Het bewerkstelligen van een volwaardige positie van de zorgvrager;
2. Het creëren van ruimte en invoering van marktprikkels, en
3. Transparantie van het zorgaanbod.

Het Ministerie van vws benadrukt dat deze voorwaarden vooral 'bouwstenen' zijn om vraagsturing stapsgewijs en per sector verschillend in te voeren.

#### Het beschrijvingskader: vraag 3

Hoe is het beleidsproces tot nu toe verlopen?

We willen inzichtelijk maken hoe de veranderingen in de praktijk worden gebracht. Het gaat hier nadrukkelijk niet om de effecten van de ingezette veranderingen. Het gaat om het in beeld krijgen van de instrumenten die zijn ingezet om de veranderingen door te voeren.

In deze paragraaf schetsen we verder met welke instrumenten de veranderingen in praktijk zijn gebracht met inachtneming van de genoemde voorwaarden. We hebben het nadrukkelijk niet over de effecten van de ingezette instrumenten. Aan het eind van de paragraaf bekijken we de beleidsinstrumenten in het licht van de perspectieven uit § 2.1.2.

### 3-3-1 Volwaardige positie van de zorgvrager

Het beleid van het Ministerie van vws stelt de zorgvrager centraal. Niet alleen met meer (keuze)mogelijkheden, maar ook met meer eigen verantwoordelijkheden (Beleidsagenda vws, 2006, 2008). De zorgvragers moeten een derde partij vormen naast zorgaanbieders en zorgverzekeraars, maar om als zodanig te kunnen functioneren is verbetering van hun positie nodig. Het beleid van de minister van vws wil dit bereiken door het versterken van de rechtspositie door bijvoorbeeld aangepaste wetgeving, het versterken van de inkoopmacht van zorgvragers door bijvoorbeeld verstrekking van persoonsgebonden budgetten, en het versterken van de individuele en collectieve onderhandelingsmacht door medezeggenschap en ondersteuning van belangenorganisaties.

#### Versterken van de rechtspositie

Wetgeving is vanaf het begin van de transitie als een belangrijk instrument gezien om de (rechts)positie van de zorgvrager te versterken. Verschillende patiëntenwetten die in de jaren negentig van kracht zijn geworden, moeten dit ondersteunen. Zo biedt de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) belangrijke voorwaarden voor meer gelijkwaardigheid in de relatie tussen zorgvrager en zorgaanbieder. Door de Wet Klachtrecht cliënten zorgsector (WKCZ) moeten zorgaanbieders meer rekening houden met de wensen van cliënten. De Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WMCZ) ten slotte, stelt de participatie van (vertegenwoordigers van) cliënten in de besluitvorming binnen een zorginstelling verplicht.

Uit evaluatieonderzoek van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de RVZ (IGZ 2006, RVZ 2006) blijkt dat – in formele zin – de rechtspositie van de zorgvrager met bovengenoemde wetten goed geregeld is. Wel blijkt dat het voor patiënten in de praktijk moeilijk is om hun recht te halen (IGZ, 2006). Bovendien zijn de rechten van zorgvragers over verschillende wetten verspreid. Het Ministerie van vws probeert de versnippering van wetgeving aan te pakken door ze te bundelen in een nieuwe Wet cliënt en kwaliteit van zorg (werktitel), die halverwege 2008 naar de Tweede Kamer gaat. Daarnaast subsidieert het ministerie een handreiking die de rechten en plichten in wetgeving voor zorgvragers inzichtelijk en toegankelijk moet maken.

#### Versterking van de inkoopmacht

Binnen de AWBZ-gefinancierde zorg is in de jaren negentig het persoonsgebonden budget (pgb) voor zorg en begeleiding in de extramurale zorg geïntroduceerd (pgb-AWBZ).<sup>3</sup> Bij een pgb worden financiële middelen verstrekt aan individuen die recht hebben op zorg. Het voordeel boven een uitkering in natura is dat de zorgvrager binnen de gestelde voorwaarden de vrijheid heeft om te kiezen uit verschillende zorgaanbieders of goederen (Turksema et al, 2005). Het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) bepaalt of mensen recht op zorg hebben. Met een indicatie (die hen recht geeft op zorg) kunnen zorgvragers zelf zorg inkopen met een pgb. Door de directe betaalrelatie tussen vraag en aanbod kunnen zorgvragers – desgewenst via de zorgverzekeraar – zorginstellingen aansporen rekening te houden met hun wensen (Van der Grinten, 2000). Zorgverleners die de wensen van zorgvragers negeren, zien de zorgvrager en het pgb-budget mogelijk naar de concurrent verdwijnen. Momenteel zijn de uitgaven van pgb-houders ongeveer 10% van het totaal van de AWBZ-uitgaven.

<sup>3</sup> Andere pgb's zijn onder andere: persoonsvolgend budget (pvh) in de gehandicaptenzorg en het pgb voor hulp in de huishouding en individuele voorzieningen (pgb Wmo).

Uit verschillende onderzoeken naar de werking van pgb's in de zorg blijkt grote tevredenheid bij de overgrote meerderheid van de zorgvragers. De vrijheid om hulpverleners te kiezen, de eigen verantwoordelijkheid van de zorgvrager en de regie over de zorg dragen daaraan bij (Ramakers 2007, Turksema 2005, Pestman 2007). De belangenvereniging Per Saldo signaleert dat er steeds meer nieuwe niet-reguliere zorgaanbieders bijkomen die vraaggestuurd werken, maar ziet bij de grote aanbieders nog niet veel beweging in die richting.

Het pgb kent ook een aantal knelpunten (Ramakers 2007, vws 2004c, 2007). Zo is er een ingewikkelde administratie en proceduregang rond de uitvoering ontstaan. Zorgvragers moeten vaak een beroep doen op verschillende regelingen, waardoor ze te maken krijgen met twee verschillende pgb's: die van de AWBZ en die van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het Ministerie van vws is met een pilot gestart om de pgb-AWBZ te vereenvoudigen met het zogenoemde participatiebudget. Op basis van één integrale indicatie krijgt iemand dan budget voor de verschillende vormen van zorg, hulpmiddelen en voorzieningen.

Bovendien is er sprake van onderbesteding. In het jaar 2005 gold dat voor 52% van de budgethouders. De oorzaak hiervan is nog onbekend.

Ten slotte groeit het aantal zorgvragers sterk. Volgens het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) steeg het aantal van 1 juli tot 1 december 2007 van 75.983 naar 88.473 (vws, 2008a): een stijging van 2500 budgethouders per maand. De staatssecretaris van vws stelde het subsidieplafond datzelfde jaar vast op € 1.064 miljoen en verhoogde het vervolgens drie keer tot in totaal € 1.455 miljoen (raming). De staatssecretaris laat momenteel onderzoek doen naar deze forse groei, die voornamelijk veroorzaakt wordt door jeugdigen met een psychiatrische aandoening (vws, 2007).

### **Belangenbehartiging en versterking onderhandelingsmacht**

In het patiëntenbeleid van het Ministerie van vws ligt de nadruk op medezeggenschap en op ondersteuning van belangenorganisaties.

#### **Voorbeelden betrokkenheid zorgvragers bij kwaliteitsbeleid**

Om zorgvragers actief bij het kwaliteitsbeleid te betrekken worden ondermeer servicenormen met de zorgaanbieders afgesproken en wordt een specifiek meetinstrument ontwikkeld om de cliënttevredenheid te meten. Vooral bij instellingen in de langdurige zorg is onderkend om consumenten actieve sturingsmogelijkheden (inspraak) te geven bij de (ver)bouw van gezondheidszorginstellingen teneinde de verblijfsfunctie te optimaliseren.

Behalve participatie op instellingsniveau – via cliëntenraden – wordt participatie van zorgvragers op landelijk en regionaal niveau door de overheid gestimuleerd. Advies en ondersteuning zijn de kerntaken van de landelijke en regionale patiëntenorganisaties en krijgt vorm door de participatie van de grootste patiëntenvereniging – de NPCF – en de Regionale Patiënten Consumenten Platforms (RPCP's) in allerlei overlegvormen met bijvoorbeeld beleidsmakers, zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Het Ministerie van vws verdeelt jaarlijks ongeveer 40 miljoen euro onder landelijk opererende organisaties voor voorlichting, lotgenotencontact en belangenbehartiging (vws, 2008b).

### 3-3-2 Creëren van ruimte en invoering marktprikkels

De kabinetten-Balkenende II en III hebben met de stelselwijziging de basis gelegd voor geregleerde marktwerking in delen van de zorg, zoals de planbare zorg. Er blijven echter ook belangrijke onderdelen hiervan uitgezonderd zoals de acute zorg en de topklinische zorg (hooggespecialiseerde zorg zoals hart- en neurochirurgie). Wij beschrijven de belangrijkste instrumenten die worden ingezet voor de invulling van het creëren van ruimte en het invoeren van marktprikkels in de cure (zorg gericht op herstel) en de care (zorg die langer duurt dan één jaar).

#### Cure

De volgende instrumenten beogen mede bij te dragen aan geregleerde marktwerking in de cure.

- De Wet marktordening gezondheidszorg (wmg 2006) geeft het wettelijk kader voor de geregleerde marktwerking. In deze wet wordt ook de wettelijke basis gelegd voor de tweede toezichthouder (naast de IGZ) binnen de zorg, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA). Het bewaken van het zorgconsumentenbelang behoort tot de kerntaken van de NZA als markttoezichthouder;
- De contracteerrelaties<sup>4</sup> tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders zijn opengebrouwen; zorgverzekeraars en zorgaanbieders zijn hierdoor niet alleen concurrenten van elkaar, maar ook onderling;
- De invoering van Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's) in 2005; alle diagnoses en behandelingen kregen een code en een daarbij horende prijs. DBC's maken prestatiebekostiging mogelijk en zijn ontwikkeld om meer inzicht te krijgen in de kosten van de zorg. VWS stelt de prijs van een DBC vast in samenwerking met de zorgverzekeraars. Voor een deel van de zorg (zie hierna) kunnen verzekeraars en zorgaanbieders onderhandelen over de prijs. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat dit zorgaanbieders zal stimuleren om de aanwezige medische en bedrijfs-economische kennis maximaal te gebruiken;
- Vrije prijsvorming voor een deel van de behandelingen (8% in 2005, 20% in 2008). In 2005 werd een aantal behandelingen aangewezen waarvan de tarieven van de DBC's werden vrijgegeven. Verzekeraars onderhandelen in dit zogenaamde B-segment met zorgaanbieders over prijs, volume en kwaliteit van de DBC's;
- De invoering van de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) in 2005 vereenvoudigde de regels voor instellingen om verzekerde zorg te kunnen leveren en vereenvoudigde de bouwprocedures. De wet gaat uit van de veronderstelling dat door zorginstellingen zelf de lusten en lasten te laten dragen van hun investeringsbeslissingen over capaciteit en bouw, zij een economische prikkel krijgen waardoor zij beter inspelen op de individuele zorgvraag.
- De invoering van de Zorgverzekeringswet (ZVW) in 2006. In deze wet zijn de nieuwe rollen tussen de actoren wettelijk gedefinieerd. Op de zorginkoopmarkt is de contracteerplicht (zie hiervoor) vervangen door de mogelijkheid voor zorgverzekeraars om met zorgaanbieders te onderhandelen over prijs, inhoud en organisatie van de zorg. De zorgverleners kunnen zich op de zorgverleningsmarkt zo meer van elkaar onderscheiden, en kunnen door het verdwijnen van de contracteerplicht bovendien meer aandacht besteden aan het zorgaanbod. Zorgvragers krijgen meer keuzemogelijkheden in zowel de verzekering die zij afsluiten als in de keuze voor de zorgaanbieder.

<sup>4</sup> De contracteerplicht hield in dat de voormalige ziekenfondsen en uitvoeringsorganen AWBZ (zorgkantoren) verplicht waren met iedere instelling binnen hun werkgebied overeenkomsten te sluiten als die instelling dat wenste. De omgekeerde contracteerplicht impliceerde dat een instelling die met een uitvoeringsorgaan een overeenkomst heeft, een gelijke overeenkomst met een andere uitvoeringsorgaan moet sluiten als het andere uitvoeringsorgaan dat wenste.



## Keuzevrijheid in de zorg

De NZa concludeerde in haar Monitor Ziekenhuiszorg 2007 (NZa, 2007a) onlangs dat de spelers in het veld nog te weinig vrijheid ervaren om met elkaar te kunnen onderhandelen. Dat remt marktwerking. De NZa signaleert verder op basis van haar marktmonitors, visiedocumenten en signalen van consumentenorganisaties acht knelpunten voor de consument op zorg- en verzekeringsmarkten. Voorbeelden van die knelpunten zijn: (gebrek aan) transparantie, (schaarste en gebrek aan) keuzevrijheid, en (gebrek aan) vertrouwen in zijn rechtspositie (NZa, 2007b). Uit ander onderzoek blijkt onder andere dat er bij de partijen in het veld behoefte bestaat aan duidelijkheid over de vraag welke veranderingen in marktgedrag met alle maatregelen worden beoogd (BMC, 2006). Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) concludeert in haar onderzoek naar het marktwerkingsbeleid dat door de invoering van dit beleid in de zorg de publieke belangen niet onder druk staan (EZ, 2008). Er zijn geen aanwijzingen dat de kwaliteit is veranderd. De productdifferentiatie lijkt wel te zijn toegenomen, vooral op de zorgverzekeringsmarkt. Daarnaast is de toegankelijkheid van zorgvragers tot de basisverzekering steviger verankerd door een acceptatieplicht. De toegankelijkheid van zorg is licht toegenomen. Verzekeraars contracteren vrijwel alle ziekenhuizen waar hun verzekerden komen. Ook tussen verzekeraars en zelfstandige behandelcentra worden veel contracten gesloten. De wachttijden zijn in 2005/2006 afgenomen, maar liggen gemiddeld nog wel boven de landelijke norm. De premie die verzekerden betalen voor de basisverzekering ligt tot nu toe onder de door de overheid geraamde premie, wat betekent dat de premies minder hard zijn gestegen dan op basis van de verwachte (stijgende) zorguitgaven verwacht zou mogen worden. De betaalbaarheid is daarmee toegenomen. Er zijn voorts aanwijzingen van doelmatigheidsverbeteringen. Verzekeraars zetten scherpe premies en proberen via reorganisaties en fusies tot een efficiëntere bedrijfsvoering te komen. Er zijn echter geen harde data die dit ondersteunen, aldus het Ministerie van EZ.

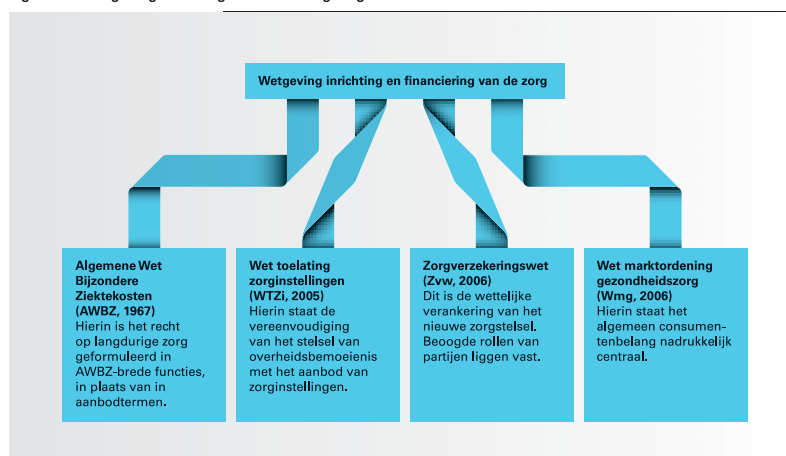
## Care

Ook in de care zijn verschillende economische instrumenten ingevoerd, zodat AWBZ-zorgaanbieders meer op prestaties kunnen worden afgerekend. Naast de al besproken persoonsgebonden budgetten in de jaren negentig zijn de volgende andere instrumenten ingevoerd:

- een functioneel systeem van indiceren (2003): de zorg wordt in functies (soorten zorg, die 'functies' worden genoemd, zoals Persoonlijke verzorging of Ondersteunende begeleiding) beschreven in plaats van in producten. Dit betekent dat de schotten<sup>5</sup> weg zijn binnen de AWBZ waardoor er voor de zorgvrager meer keuzemogelijkheden ontstaan;
- invoering van integrale tarieven in de extramurale zorg waarin alle kostencomponenten per functie zijn meegenomen (2003). De extramurale bekostiging is per functie AWBZ-breed vormgegeven;
- proefdraaien met zogeheten zorgzwaartepakketten (een volledig pakket van zorg dat aansluit op de kenmerken van de cliënt en het soort zorg dat de cliënt nodig heeft) in de intramurale zorg (2007). Invoering is voorzien per 2009;
- aanbieders in de geestelijke gezondheidszorg registreren sinds 1 januari 2006 hun productie in termen van DBC's. De financiering op basis van deze geregistreerde DBC's gaat in op 1 januari 2008.

<sup>5</sup> Er was altijd een scherpe scheiding tussen de verschillende velden binnen de zorg, zoals verpleging en verzorging, gehandicapenzorg en geestelijke gezondheidszorg. In de modernisering van de AWBZ worden deze schotten weggenomen. De zorgaanbieders uit de verschillende velden kunnen zorg gaan verstrekken die eerder in één van de andere velden was ondergebracht. Op deze manier komt er een meer gevarieerd aanbod in de vorm van zorgarrangementen. Ook in de indicatiestelling wordt over de schotten gekeken (integrale indicatiestelling).

Figuur 3.3 Wetgeving inrichting en financiering zorg



### 3.3.3 Transparantie van het zorgaanbod

Een goed geïnformeerde burger kan (en moet) de zorgverlener kiezen die de beste zorg biedt voor zijn ziekte, zo is de beleidsveronderstelling (zvw, 2006). Kiezende zorgvragers houden zorgaanbieders (zoals artsen en andere hulpverleners, maar ook ziekenhuisdirecties) scherp en stimuleren hen tot betere prestaties. Voor de werking van een vraaggestuurd stelsel is het belangrijk dat verzekerden beschikken over goede (keuze-) informatie die hen inzicht geeft in de kwaliteit van de dienstverlening. Volgens de Wet marktordening gezondheidszorg (wmg) is informatie kwalitatief goed als deze relevant, betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar is (wmg, 2006). De volgende beleidsinstrumenten zijn van belang voor transparantie van het zorgaanbod.

#### Verzamelen en openbaar maken van kwaliteitsinformatie

Het Ministerie van vws heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) de opdracht gegeven de website Kiesbeter.nl te maken en te ontwikkelen. De site biedt informatie over zorg en gezondheid op basis waarvan een keuze uit aanbieders gemaakt kan worden. Er zijn naast kwaliteitsinformatie ook ervaringen van patiënten op te vinden. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de feitelijke informatie en kwaliteitsgegevens ligt bij de organisatie die ze aanlevert. De kwaliteit van de aanbodgegevens is de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieders. Het Ministerie van vws, en vooral de toezichthouders IGZ en NZa, stimuleren het aanleveren van kwalitatief goede informatie door de verschillende partijen.

### Jaardocument maatschappelijke verantwoording

De ontwikkeling en openbaarmaking van kwaliteitsinformatie, om zorgvragers verantwoorde keuzes te laten maken, is sinds 2 jaar gestart. Informatie over de geleverde kwaliteit maakt onderdeel uit van het Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording dat vanaf 1 januari 2008 verplicht is voor alle zorginstellingen. Het is op dit moment echter nog de vraag of de zorgvragers (voldoende) gebruik kunnen en willen maken van keuze-informatie. Het bewijs hiervan ontbreekt (Tranzo, 2007).

#### *Inzetten van IGZ bij ontwikkeling van prestatie-indicatoren*

De IGZ ziet zichzelf, naast handhaver van de kwaliteit van zorg, preventie en medische producten, ook als een stimulator in de ontwikkeling van prestatie-indicatoren en in het daarmee transparant maken van de prestaties van zorgaanbieders. Zo betreft zij onder andere de cliënttevredenheid in haar oordeel over zorgaanbieders. In het Jaarverslag 2006 (IGZ, 2007) meldt de IGZ dat in steeds meer zorgsectoren de ontwikkeling van prestatie-indicatoren zichtbaar is. Op verzoek van het Ministerie van vws heeft de IGZ het bureau Zorgbrede Transparantie van Kwaliteit opgericht. Het doel van dat bureau is samenhang brengen in de al genomen en nog te nemen initiatieven voor het vergroten van transparantie (zorgaanbieders moeten verantwoording afleggen over de door hen geleverde kwaliteit van zorg) en die initiatieven ook bestuurlijk en praktisch te ondersteunen.

#### *Instelling van de markttoezichthouder NZa als bewaker van zorgconsumentenbelang*

In de wmg staat de positie van de consument op de zorgmarkten en het algemeen consumentenbelang nadrukkelijk centraal. De NZa, als toezichthouder van deze wet, let op de kwaliteit van de transparantie van zowel de zorgaanbieders als de zorgverzekeraars volgens de wettelijke eisen in de wmg. In het werk van de NZa heeft het zorgen voor efficiëntie, keuze, kwaliteit en toegankelijkheid van zorgmarkten een centrale plaats.

#### 3-3-4 **Perspectieven op vraagsturing in het zorgbeleid**

De minister heeft, zo blijkt uit het voorafgaande, veel verschillende instrumenten ingezet om zijn beleid vorm te geven. Om deze instrumenten te groeperen, gebruiken we de drie perspectieven op vraagsturing (zie § 2.1.2): het inhoudelijke, het participatie en het economische perspectief.

Figuur 3.4 Instrumenten vraagsturing zorg ingedeeld in perspectieven

Voorwaarden	Instrumenten	Perspectieven		
		economisch	participatief	inhoudelijk
Vulwaardige positie zorgvrager	Patiëntenwetgeving		X	X
	Persoonsgebonden budgetten	X		
	Participatie in landelijke en regionale patiëntenorganisaties		X	
	Zorgvrager – betrekken bij kwaliteitsbeleid van zorgaanbieders		X	
	Zorgvrager – sturing bij inkoop van zorg door zorgverzekeraars	X	X	
	Zorgvrager – invloed bij bouw van zorginstellingen		X	
Creëren van ruimte en invoeren marktmechanismen	Openbreken contracteerrelaties	X		
	Invoering DBC's	X		
	Vrije prijsvorming	X		
	Instelling markttoezichthouder (markttoezicht)	X		
	Dereguleren toelating instellingen en bouwprocedures	X		
	Persoonsgebonden budgetten	X		
	Functioneel systeem van indiceren	X		
	Integrale tarieven extramurale AWBZ-zorg	X		
	Zorgzwaartepakketten intramurale AWBZ-zorg	X		
	Herinrichting zorgverzekeringen	X	X	
Transparantie informatie zorgaanbod	Kiesbeter.nl	X	X	
	Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording zorginstellingen	X	X	
	Ontwikkeling prestatie-indicatoren	X	X	
	Instelling markttoezichthouder (bewaking consumentenbelang)	X	X	

Bij het Ministerie van vws staat het inhoudelijk perspectief in de doelstellingen van beleid centraal. Vraaggerichte zorg krijgt uiteindelijk op het individuele niveau, ofwel binnen de arts-patiëntrelatie, vorm. De WGBO – waarin de voorwaarden voor deze behandelrelatie worden vormgegeven – is een concreet voorbeeld van een instrument dat binnen het inhoudelijk perspectief valt. Daarnaast zet het ministerie (op macro- en mesoniveau) een mix van instrumenten in waarvan ze verwacht dat die de beoogde vraaggerichte zorg stimuleren. Deze beleidsinstrumenten richten zich vooral op de randvoorwaarden waarbinnen de zorgrelatie plaatsvindt, en niet op de zorgrelatie zelf.

Als we de inzet van instrumenten op een tijdlijn plaatsen, valt op dat in de jaren negentig vooral is ingezet op instrumenten die passen binnen het participatieve perspectief en dat vanaf eind jaren negentig het economisch perspectief sterker wordt. De huidige bewindspersonen van vws zetten dit beleid behoedzaam voort: op basis van de ervaringen met vrije prijsvorming kan de minister besluiten tot de inzet van meer of minder economische instrumenten. Tegelijkertijd geven zij vooral veel aandacht aan de vernieuwing en uitbreiding van de participatieve instrumenten (*Beleidsagenda 2008*). Er is op dit moment ook veel aandacht voor het versterken van de positie van de direct belanghebbenden, zowel individueel als collectief.

### 3.4 Koers houden in het veranderingsproces: modernisering AWBZ

#### Het beschrijvingskader: vraag 4 en 5

Op welke wijze houdt de minister zicht op de voortgang?

Welke informatie heeft de minister nodig en waarover verantwoordt hij zich aan de Tweede Kamer?

We willen hiermee een beeld krijgen van datgene dat de minister onderneemt om zicht te houden op het bereiken van de doelen. Het gaat om het beheersplan, het toezicht, en om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

In deze paragraaf laten we zien hoe de minister zicht houdt op de voortgang van de transitie van aanbod- naar vraagsturing. Als beleid is ingevoerd moet de minister immers nagaan of het proces zich in de gewenste richting ontwikkelt, zodat hij indien nodig het beleid kan bijstellen. We hebben de betreffende vragen in het beschrijvingskader, hoe de minister zicht houdt op het veranderingsproces en hoe hij de Tweede Kamer informeert, alleen beantwoord voor het moderniseringstraject AWBZ. Daar hebben we voor gekozen omdat de hoofddoelstelling van de ombouw van de AWBZ is om van 'een in essentie aanbodgestuurd systeem naar een vraaggestuurd systeem te komen en het ontwikkelen van een daarop geënt beheersinstrumentarium voor de uitvoering van de AWBZ in dat kader' (vws, 1999).

#### 3.4.1 Informatie- en beheersplan

De ontwikkeling naar meer vraagsturing in de zorg wordt binnen de care vormgegeven in het moderniseringstraject van de AWBZ. Informatie over dit traject is voor de minister en de Tweede Kamer essentieel om greep te houden op de ontwikkeling van vraagsturing. De Tweede Kamer is van mening dat haar controlerende taak vraagt om informatie over het beleid die toegesneden is op haar taak, informatie over de middelen die daarvoor worden ingezet en informatie over de tijd die beschikbaar is om doelen van de modernisering van de AWBZ te realiseren. Daarom heeft de Tweede Kamer in 2000 de modernisering van de AWBZ als groot project aangewezen, waardoor er strikte eisen aan de informatievoorziening aan de Tweede Kamer worden gesteld. Wij hebben de informatie aan de Tweede Kamer over het moderniseringstraject AWBZ getoetst aan de aanwijzingen uit de Regeling grote projecten.

### De Regeling grote projecten

De Regeling grote projecten is in 1985 door de Tweede Kamer in het leven geroepen als een verzwaaring van de parlementaire controle. Het is een instrument waarmee de Tweede Kamer ministers kan verplichten om over een bepaald beleidsterrein meer informatie te verschaffen dan gebruikelijk is. De Tweede Kamer gebruikt dit instrument vooral bij beleidsprojecten die grote delen van de samenleving raken of waarmee veel geld gemoeid is. Het project AWBZ is een dergelijk project.

Met de aanwijzing van de modernisering AWBZ als groot project heeft de Tweede Kamer aangegeven frequent geïnformeerd te willen worden over de voortgang. De regeling verplicht ministers drie soorten documenten naar de Tweede Kamer te sturen: de basisrapportage, voortgangsrapportages en de eindevaluatie. Voortgangsrapportages moeten behalve zicht op de voortgang ook aanknopingspunten voor verbetering geven. Om de voortgang in kaart te brengen, monitort het ministerie het project op verschillende manieren: door voortgangsrapportages, door de monitor AWBZ-brede registratie, de monitor regiovisie, de koplopersmonitor<sup>6</sup>, en door benchmarking en visitatie.

#### 3.4.2 Toezicht

De overheid schept de randvoorwaarden door kaders te stellen via wetgeving en door toezicht te houden op afstand, maar ze blijft wel op systeemniveau verantwoordelijk voor de publieke belangen: toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de zorg. Deze belangen worden door de minister voornamelijk gewaarborgd door toezicht op de instellingen in het veld. De IGZ en NZa zijn de twee toezichthouders van het Ministerie van vws. Beiden houden vanuit andere invalshoeken toezicht op onder andere de (AWBZ-)zorgaanbieders.

#### IGZ

De IGZ (Gezondheidswet, 1957) heeft zowel een handavings- als een adviestaak. De IGZ houdt toezicht op de kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid van de gezondheidszorg en bewaakt de rechten van de patiënt. De IGZ hanteert geen definitie van vraagsturing. Ze heeft in haar laatste meerjarenplanning wel het begrip 'patiëntgericht' omschreven (IGZ, 2007b).

De IGZ heeft in diezelfde planning aangegeven dat ze in haar omgeving met meer marktwerking in de zorg kansen en risico's ziet voor de kwaliteit van zorg. De IGZ wil de komende periode een transitie doormaken van een traditionele toezichthouder naar een moderne handavingsorganisatie (zie kader).

<sup>6</sup> In het deeltraject Koplopers biedt het Ministerie van vws partijen die de modernisering van de AWBZ met voorrang vorm willen geven, ondersteuning. Over de gewenste ondersteuning worden per koploper specifieke afspraken gemaakt en het ministerie houdt per koploper de voortgang bij in de koplopersmonitor.

### Van traditionele toezichthouder naar moderne handhavingsorganisatie

De IGZ – vanuit haar taak ‘de kwaliteit van de zorg voor de burger te handhaven’ – kiest ervoor om meer aandacht te schenken aan:

- het vergroten van de transparantie van de kwaliteit van geleverde zorg en van de concurrentie tussen instellingen. De IGZ geeft aan dat toegenomen concurrentie tot kwaliteitsverbetering kan leiden, maar ook tot een prijzenslag die de kwaliteit bedreigt en zij wil dit risico een plaats geven in haar toezicht;
- de bewegingen op de zorgmarkt, waaronder het ontstaan van nieuwe conglomeraten. De IGZ wil hierop meer vat krijgen omdat deze nieuwe ontwikkelingen mogelijk een aanpassing van het toezicht vereisen;
- kiezende zorgconsumenten. De IGZ wil kijken hoe een en ander voor kwetsbare groepen uitpakt;
- een intensievere samenwerking met andere toezichthouders.

#### Nza

In de wmg (2006) is de wettelijke basis gelegd voor de tweede toezichthouder binnen de zorg, de Nza. Het bewaken van het zorgconsumentenbelang behoort tot haar kerntaken als markttoezichthouder. De Nza komt voort uit het College tarieven gezondheidszorg (CTG) en het College Toezicht Zorgverzekeringen (CTZ). De Nza is de toezichthouder op alle zorgmarkten in Nederland. Ze ziet vraagsturing als kern van het nieuwe zorgstelsel, met een centrale rol voor de vraag van de consument (Nza, 2007b). Het doel van deze vraagsturing is volgens de Nza het realiseren van kwalitatief betere, toegankelijke en beter betaalbare zorg. Het accent van het werk van de Nza ligt op het proactief vaststellen van condities voor (vormen van) marktwerking en de handhaving daarvan. Naast het toezicht op de wmg en de zvw houdt de Nza ook toezicht op de AWBZ, namelijk op de AWBZ-zorgaanbieders en op de zorgkantoren. Ze houdt zowel toezicht op de rechtmatige als de doelmatige uitvoering van de AWBZ. Ook stelt de Nza binnen de AWBZ de maximumtarieven voor de intramurale en extramurale zorgprestaties vast en definieert ze deze prestaties (Nza 2005, Nza 2006b Nza 2007c).

IGZ en NNza geven aan dat afstemming tussen hen als toezichthouders in ontwikkeling is. Ze hebben onderlinge afspraken in een samenwerkingsprotocol (14 november 2006) beschreven.

#### 3.4.3 Informeren van de Tweede Kamer

Conform de Regeling grote projecten moet de informatie in de voortgangsrapportages gericht zijn op de voortgang in het behalen van de doelstellingen van het project ten opzichte van de basisrapportage.

Het ministerie heeft gedurende de looptijd van het moderniseringstraject AWBZ de feitelijke ontwikkelingen voortdurend gevolgd. Volgens afspraak zijn vanaf de start van het project veertien voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer gezonden. Alle rapportages geven een overzicht van de belangrijkste documenten, overleggen en ontwikkelingen in de rapportageperiode. De voortgangsrapportages zijn thematisch van opzet en berichten ‘dat in zijn algemeenheid de modernisering vordert’ of ‘dat de doelen nog steeds actueel zijn’. Vooral de technische realisatie van de afzonderlijke instrumenten wordt verantwoord.

De Tweede Kamer heeft behalve deze voortgangsrapportages ook andere documenten, zoals evaluaties en monitordocumenten, ontvangen over de modernisering van de AWBZ. De belangrijkste andere documenten staan in onderstaand overzicht:

#### Recente informatie aan de Tweede Kamer over AWBZ

Onderwerp	Document
Algemeen	vws (2006). Toekomst AWBZ
	vws (2004b). Modernisering AWBZ; Brief staatssecretaris over het gebruik van de AWBZ-middelen
PGB	vws (2004c). Evaluatie persoons-gebonden budgetten nieuwe stijl
	vws (2007). Modernisering AWBZ; Brief staatssecretaris over het tweede evaluatie-rapport over de PGB-regeling nieuwe stijl.
	Ramakers et al (2007). Evaluatie persoonsgebonden budget nieuwe stijl 2005-2006.
Participatie	Fonds PGO Monitor patiëntenbeweging
(Markt)toezicht	Belangrijkste NZa consultatie- documenten, uitvoerings- toetsen en monitoring- en onderzoeksinformatie in relatie tot de AWBZ: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultatiedocument Extramurale AWBZ-zorg. Analyse en aanbevelingen voor concurrentie in de extramurale AWBZ-zorg (NZA, 2005);</li> <li>• Consultatiedocument Aanmerkelijke marktmacht (AMM) in de Zorg (NZA, 2006a);</li> <li>• Consultatiedocument (In) het belang van de patiënt (NZA, 2007b)</li> <li>• Care voor de toekomst. Uitvoeringstoets overheveling zorgkantoortaken (NZA, 2007d);</li> <li>• Prestatiemeting AWBZ 2006 (NZA, 2007e);</li> <li>• Monitor extramurale AWBZ (NZA, 2006b);</li> <li>• Algemeen rapport uitvoering AWBZ 2005 (NZA, 2006c)</li> </ul>

Het is ons opgevallen dat de informatie in deze documenten door het departement niet in samenhang is beschouwd met de voortgangsrapportages. Dat is jammer, omdat deze informatie naar ons oordeel meer mogelijkheden biedt om de gemaakte beleidskeuzes te actualiseren. In de voortgangsrapportages ontbreekt informatie over (de mate van) doelrealisatie. Daardoor zijn deze rapportages sec voor zowel de minister als de Tweede Kamer minder bruikbaar om – zo nodig – beleidskeuzes bij te stellen.



Het groot project AWBZ is nog niet afgerond, waardoor de minister van vws (nog) geen evaluevaluatie hiervan heeft laten uitvoeren. Een evaluevaluatie zou naar onze mening in dienen te gaan op de vraag of de hoofddoelstelling is gerealiseerd.

Over de toekomst van de AWBZ is binnen het ministerie inmiddels een apart traject gestart.

### 3.5 De

#### Toekomst van de AWBZ

Sinds het bestaan van de AWBZ is er diverse malen aan de wet gesleuteld. Onderzoek (Werkgroep Organisatie romp AWBZ, 2006) toont aan dat de AWBZ in zijn huidige vorm fundamentele tekortkomingen kent. De zorg sluit onvoldoende aan bij de wensen en behoeften van cliënten. De SER komt in april 2008 met een advies over hoe de AWBZ ook op termijn onverzekerbare, langdurige zorg kan garanderen.

#### toekomst van vraagsturing in het zorgbeleid

#### Het beschrijvingskader: vraag 6

Welke volgende stappen is de minister van plan te nemen?  
We willen een beeld krijgen van de vervolplannen.

De implementatie van vraagsturing in de zorg is een doorlopend proces dat om tussentijdse bijstelling van instrumenten vraagt. Het Ministerie van vws is zich hiervan bewust. De bewindspersonen van vws streven ernaar in 2008 de rechten van patiënten en cliënten vast te leggen in een nieuwe wet (Wet cliënt en kwaliteit van zorg, zie ook § 3.3.1) naast de al geregelde rechten in de zvw en AWBZ.

De toezichthouders IGZ en NZa bezinnen zich op hun individuele en gezamenlijke rolvervulling. Om marktwerking in de zorg verder te faciliteren ligt een verdere versoepeling van de regels in de toekomst in de rede. Zo zijn er plannen om de onderhandelbare DBC's verder uit te breiden en worden er voorbereidingen getroffen voor de invoering van maatstafconcurrentie in 2009. De maatstaf werkt als een maximum op de gemiddelde prijs per DBC die een zorgaanbieder in rekening mag brengen voor haar totale productie. In 2009 wordt dit maximum nog berekend op de eigen historische budgetten van een ziekenhuis en is er dus nauwelijks financieel risico. Per 2010 zal het maximum berekend worden op basis van de landelijke gemiddelden en is er dus meer risico.

Rond de zomer van 2008 komt het ministerie met een standpunt over hoe de AWBZ ook op de lange termijn onverzekerbare, langdurige zorg kan garanderen.

### 3.6 Conclusies vraagsturing in het zorgbeleid

De Algemene Rekenkamer constateert dat de transitie naar meer vraagsturing in het zorgstelsel volop in gang is gezet. Veel (economische) wetgeving is van recente datum. Er zijn veel initiatieven ontplooid die partijen tot het gewenste gedrag hebben uitgedaagd, maar de realiteit is weerbarstig en niet makkelijk in beweging te brengen.

Ons onderzoek naar de beheersing en de verantwoording van het groot project modernisering AWBZ geeft ons aanleiding voor een aantal opmerkingen.

- Vanaf de start van het project modernisering AWBZ zijn veertien voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer gezonden, die thematisch zijn van opzet en berichten ‘dat in zijn algemeenheid de modernisering vordert’ of ‘dat de doelen nog steeds actueel zijn’. Vooral de technische realisatie van de afzonderlijke instrumenten wordt daarbij op een beschrijvende wijze verantwoord. De vraag hoe de samenhang is tussen de instrumenten en wat het effect is van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen zien wij daarbij niet terug.
- Er is in de loop van de tijd veel informatie aan de Tweede Kamer verstrekt over wat er was gebeurd en nog te gebeuren stond om vraagsturing in de care te implementeren. Hierbij is de Tweede Kamer niet alleen door de (volgens de Regeling grote projecten) verplichte documenten maar ook door allerlei andere documenten van informatie voorzien. De informatie in deze laatstgenoemde documenten is niet in samenhang beschouwd met de voortgangsrapportages. Dat is jammer, omdat deze informatie naar ons oordeel meer mogelijkheden biedt om de gemaakte beleidskeuzes te actualiseren. In de voortgangsrapportages ontbreekt informatie over (de mate van) doelrealisatie. Daardoor zijn deze rapportages sec voor zowel de minister als de Tweede Kamer minder bruikbaar om – zo nodig – beleidskeuzes bij te stellen.

## 4 Vraagsturing in het onderwijsbeleid

Wij zijn nagegaan welke plaats het Ministerie van OCW heeft gegeven aan vraagsturing in het onderwijs. Welke betekenis geeft het ministerie aan vraagsturing en hoe geeft het er vorm aan? Welke instrumenten worden daarvoor ingezet, en wat is de stand van de implementatie van het beleid? De beleidsinstrumenten bekijken we vanuit de § 2.1.2 geschetste perspectieven op vraagsturing.

In dit hoofdstuk beschrijven we volgens ons beschrijvingskader ook hoe de minister zicht houdt op de voortgang van de uitvoering van het beleid, op de veranderingen in het stelsel en hoe hij de Tweede Kamer hierover informeert. De laatste twee onderwerpen behandelen we alleen voor het hoger onderwijs. We vervolgen de beschrijving van vraagsturing in het onderwijs met de toekomstplannen van het Ministerie van OCW en besluiten met een aantal aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer. Daar waar relevant herhalen we aan het begin van een paragraaf in een kader telkens het betreffende deel uit ons beschrijvingskader.

### 4.1 Aanleiding en doelen van vraagsturing in onderwijs

#### Het beschrijvingskader: vraag 1

Welke visie ligt ten grondslag aan de transitie van aanbodsturing naar vraagsturing? Hiermee willen we een beeld krijgen van de aanzet tot verandering en manier van omgaan met die veranderingen. Het gaat om de probleemanalyse, de doelen en om de strategie.

#### Aanleiding

De ontwikkeling van de maatschappij aan het einde van de vorige eeuw wordt door beleidsmakers ervaren als een beweging in de richting van een steeds dynamischer en complexere maatschappij, met kenmerken als individualisering, culturele pluriformiteit en internationalisering. In het hoger onderwijs werd dit in de nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (OCW, 1985) door de minister verwoordt als: ‘de eisen die de samenleving aan het Hoger Onderwijs stelt, zijn steeds aan veranderingen onderhevig [...] en de maatschappelijke vervlechting van het Hoger Onderwijs is toegenomen’. Jaren later verklaart de minister deze ontwikkelingen van toepassing op alle vormen van onderwijs (OCW, 2000, p. 2).

#### Probleemanalyse

Het is de overtuiging van het ministerie dat door de veranderende maatschappelijke verhoudingen de centrale sturing op gewenste resultaten niet langer voldeed om de onderwijssector optimaal te laten presteren (o.a. OCW, 1985; 2006, p. 2). Het ‘oude’ onderwijssysteem kon onvoldoende maatwerk leveren. Als alternatief heeft de minister gekozen voor een sturingswijze waarbij bevoegdheden en verantwoordelijkheden dichter bij de instellingen komen te liggen, waardoor maatwerk wel mogelijk moet worden.

### Doelen

Het ministerie vindt deze nieuwe sturingswijze nodig om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen blijven garanderen. Het ministerie typeert een kwalitatief goed functionerend onderwijssysteem als een onderwijssysteem dat prikkels in zich heeft voor alle partijen waardoor zij de talenten van leerlingen en studenten maximaal aan gaan spreken (o.a. in OCW, 2007, p. 8).

### Plan van aanpak

Het ministerie is in 1985 begonnen met het vergroten van de autonomie van de instellingen in het hoger onderwijs. Later sloeg het ministerie voor de andere onderwijssectoren dezelfde weg in. Volgens het ministerie is deze ontwikkeling er een die verscheidene jaren beslaat en een waar geen blauwdruk van is (OCW, 2000, p. 32). Om die redenen hecht het ministerie in het proces naar meer autonomie waarde aan het overleg over voorgenomen beleid met vertegenwoordigers van het onderwijsveld. Dit zijn onder andere koepels van de onderwijsinstellingen uit de verschillende sectoren, verschillende onderwijsbonden en belangenbehartigingsorganisaties van de verschillende groepen onderwijsdeelnemers. Het ministerie spreekt ook van een 'lerende aanpak'.

## 4.2 Het vormgeven van het veranderingsproces

### Het beschrijvingskader: vraag 2

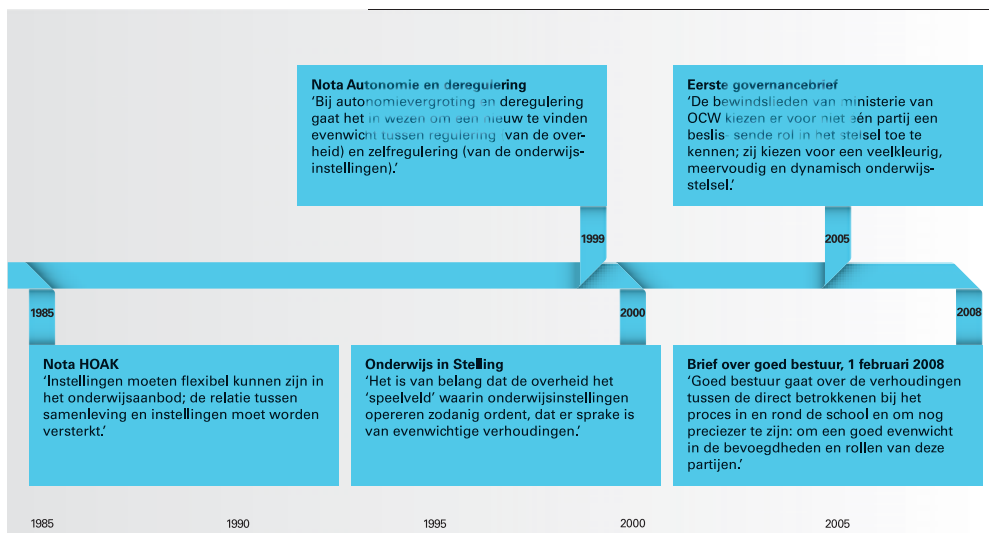
Hoe ziet de route van de minister om van aanbodsturing naar vraagsturing te komen eruit en wat moeten de verschillende actoren daarvoor doen?

Hierbij staat het daadwerkelijk 'uitzetten van de koers' centraal. Het gaat vooral om de betekenis van en de voorwaarden voor het begrip vraagsturing en de rol van de actoren hierin.

Het ministerie voert geen beleid onder de expliciete noemer vraagsturing. Analyse van de beleidsnota's laat zien dat het ministerie het begrip vraagsturing niet hanteert, maar dat veranderingen in het beleid en experimenten eenvoudig te vertalen zijn naar vraagsturing zoals we in hoofdstuk 2 hebben beschreven. Het Ministerie van OCW heeft dit standpunt tijdens de uitvoering van het onderzoek onderschreven. In de beleidsnota's zijn begrippen en instrumenten te vinden die sterk gerelateerd zijn aan vraagsturing: flexibiliteit, variëteit, onderwijs op maat, passend onderwijs, leerlinggebonden financiering, leerrechten en experimenten met het open bestel. Dat is allemaal beleid dat de instellingen moet stimuleren om vraaggericht te presteren. Het meest expliciet zijn deze instrumenten terug te vinden in het beleid voor het hoger onderwijs.

In figuur 4.1 staan enkele omschrijvingen van de sturingswijze uit de beleidsnota's van het ministerie door de jaren heen.

Figuur 4.1 Omschrijving nieuwe sturingsfilosofie door de jaren heen



In de in de tijdlijn genoemde beleidsdocumenten wordt (o.a. OCW, 1985; 1999; 2000; 2005; 2008a) deze nieuwe manier van sturing steeds met andere woorden beschreven. De kern is dat het Ministerie van OCW werkt aan een 'speelveld' dat zodanig is geordend dat er sprake is van evenwichtige verhoudingen tussen onderwijsinstellingen, ouders, leerlingen, studenten, bedrijven en andere partijen rond de school. De uitkomst van beleid moet een onderwijsstelsel zijn waarin ruimte wordt gegeven aan de instellingen om in te spelen op de vraag of behoefte van alle betrokkenen rond het onderwijs. Een belangrijk kenmerk in dit nieuwe stelsel is dat niet langer de centrale overheid de belangrijkste partij is die aanstuurt. Het is een stelsel waarin ook andere betrokkenen, zoals de onderwijsvrager en stakeholders, invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het aanbod en op het functioneren van onderwijsinstellingen. Deze visie op de sturing is voor de minister van OCW een ordeningsprincipe voor het hele onderwijsstelsel (OCW, 2000).

Om de nieuwe sturingswijze binnen het onderwijs in te voeren, moeten de (rand)voorwaarden, de spelregels, van het onderwijsstelsel veranderen. Wij analyseerden het gevoerde beleid van het ministerie en uit die analyse blijkt dat het ministerie werkt aan een drietal voorwaarden dat nodig is om vraaggericht presteren door de onderwijsinstellingen mogelijk te maken:

1. het vergroten van invloed van belanghebbenden op het beleid van de instelling;
2. het creëren van ruimte om het onderwijsaanbod af te kunnen stemmen op de vraag bij de onderwijsinstellingen;
3. het optimaliseren van de informatievoorziening over het presteren van de instellingen.

Uit onze analyse bleek ook dat het ministerie per onderwijssector een eigen invulling geeft aan vraagsturing. De invulling is enerzijds afhankelijk van de kenmerken van de sector en anderzijds van het publiek belang dat in de sector centraal wordt gesteld. Zo staat bijvoorbeeld in het funderend onderwijs (de voorschoolse periode tot en met de onderbouw van het voortgezet onderwijs) de toegankelijkheid van het onderwijsaanbod meer voorop dan in het hoger onderwijs. Het ministerie heeft de sectorspecifieke invulling van vraagsturing niet expliciet in beleidsnota's onderbouwd.

Een ander verschil tussen de sectoren is dat zij in verschillende invoeringsfasen van meer vraagsturing verkeren. In het hoger onderwijs is in 1985 met het verschijnen van de nota Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit (HOAK) het proces ingezet naar meer autonomie voor de instellingen. Daarna maakte de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) uit 1996 het de sector middelbaar beroepsonderwijs mogelijk met een systeem van checks-and-balances inhoud en vorm te geven aan samenwerking tussen veldpartijen. Ten slotte volgden sinds 1999 de onderwijssectoren primair en voortgezet onderwijs met de invoering van nieuwe bestuurlijke verhoudingen met meer autonomie voor de instellingen. In figuur 4.2 staan de belangrijkste momenten in de ontwikkelingen per sector aangegeven in een tijdbalk.

Figuur 4.2 Overzicht beleidsmaatregelen voor vraagsturing in het onderwijs



### 4.3 Het gevoerde beleid

#### Het beschrijvingskader: vraag 2

Hoe ziet de route van de minister om van aanbodsturing naar vraagsturing te komen eruit en wat moeten de verschillende actoren daarvoor doen?

Hierbij staat het daadwerkelijk 'uitzetten van de koers' centraal. Het gaat vooral om de betekenis van en de voorwaarden voor het begrip vraagsturing en de rol van de actoren hierin.

#### Het beschrijvingskader: vraag 3

Hoe is het beleidsproces tot nu toe verlopen?

We willen inzichtelijk maken hoe de veranderingen in de praktijk worden gebracht. Het gaat hier nadrukkelijk niet om de effecten van de ingezette veranderingen. Het gaat om het in beeld krijgen van de instrumenten die zijn ingezet om de veranderingen door te voeren.

We schetsen het beeld van de ingezette instrumenten langs de lijn van de in de vorige paragraaf gegeven voorwaarden voor het vraaggericht (kunnen) presteren van instellingen in het onderwijsstelsel. Aan het eind van de paragraaf bekijken we de beleidsinstrumenten in het licht van de perspectieven uit § 2.1.2.

#### 4.3.1 Vergroten van invloed belanghebbenden op de instelling

##### Financiële prikkel

Het ministerie heeft onder meer financiële prikkels ingezet om de 'onderwijsvrager' indirecte invloed op het beleid van de onderwijsinstellingen te geven. De bekostigingsmodellen van alle onderwijssectoren gaan uit van het aantal ingeschrevenen. Hiermee ontstaat concurrentie tussen instellingen om de leerlingen en studenten. Hun keuze voor onderwijs aan een specifieke instelling levert immers direct financiële middelen op voor die instelling. De instellingen worden zo gestimuleerd om met de wensen en behoefte van de onderwijsvrager rekening te houden, zo is de verwachting. De onderwijsvragers kunnen door het 'stemmen met de voeten' laten zien welk aanbod het best aansluit op hun wensen. De invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs in 2002 heeft een nieuw moment gecreëerd waarop studenten hun voorkeur voor een bepaalde richting, en dus een bepaalde instelling, duidelijk kunnen maken. Na de bachelorsfase kunnen studenten overstappen naar een master van hun voorkeur.

##### Medezeggenschap

Een andere manier om de omgeving invloed te laten uitoefenen op het functioneren van de instelling is medezeggenschap bij de afzonderlijke instellingen. Met de inwerkingtreding van de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS) in 2007 in het primair en voortgezet onderwijs wil de minister garanderen dat vertegenwoordigers van ouders, leerlingen en personeel vooraf worden betrokken bij alle belangrijke beslissingen, zowel op het niveau van de school zelf als op het niveau van het schoolbestuur. De WMS regelt ook



een reeks van instemmingsbevoegdheden: van het personeel over hun arbeidsvoorwaarden, van de ouders over de hoogte van de ouderbijdrage en van de leerlingen over het leerlingenstatuut. De mate waarin de medezeggenschapsorganen invloed kunnen uitoefenen op de instelling is voor een belangrijk deel afhankelijk van hun wettelijke rechten. In alle onderwijssectoren worden deze rechten momenteel versterkt, om de invloed van belanghebbenden te vergroten.

### **Dialoog en brede publieke verantwoording**

Ook door het voeren van een dialoog tussen de instelling en haar omgeving kunnen belanghebbenden hun wensen en behoeften inzichtelijk maken. Deze dialoog wordt namelijk aangegaan met de groep belanghebbenden die op een andere, minder exclusieve manier bij de individuele instelling betrokken zijn dan bijvoorbeeld de onderwijsgebruikers of medewerkers van een instelling. Dit zijn bijvoorbeeld de instellingen die het vervolgonderwijs organiseren, of de onderwijsinstellingen waar nieuwe leerlingen vandaan komen. Maar ook de werkgevers op de regionale arbeidsmarkt, waar leerlingen praktijkervaring kunnen opdoen of na hun opleiding aan het werk kunnen gaan. In het middelbaar beroepsonderwijs is de dialoog met de beroepsgroep en regionale werkgevers in wetgeving verankerd. Dialoog vindt onder meer plaats met de kenniscentra voor beroepsonderwijs bedrijfsleven (WEB, art. 1.5.2). In het hoger onderwijs wordt deze dialoog gestimuleerd door het accreditatiekader, waarin afstemming van de inhoud van het onderwijs met de beroepsgroep en andere belanghebbenden een toetspunt is.

In de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs zijn bepalingen opgenomen die het bestuur verplichten in het jaarverslag melding te maken van de vormgeving van de horizontale verantwoording en hoe zij omgaat met de resultaten daarvan. Over horizontale verantwoording staat in de toelichtende brochure bij de richtlijn dat verantwoording over beleid, over de gang van zaken binnen de instelling, over behaalde resultaten en de inzet van middelen vooral moet geschieden richting de interne en externe betrokkenen en belanghebbenden (OCW, 2008b, 19). De richtlijn is van toepassing op alle onderwijssectoren en geldig vanaf verslagjaar 2008.

### **Leerlinggebonden financiering**

Bij het vormgeven van vraagsturing kan een persoonsgebonden budget (pgb) een krachtig instrument zijn. Bij een pgb worden financiële middelen verstrekt aan individuen voor de inkoop van een of meer specifieke publieke diensten. De pgb-houder kiest vervolgens zelf bij welke instelling(en) hij welke publieke dienst inkoop.

Het onderwijs kent de leerlinggebonden financiering (lgf), de zogenaamde 'rugzak'. Dit instrument wordt sinds 2003 ingezet. De lgf is een persoonsvolgend budget (pvh) dat beschikbaar wordt gesteld aan leerlingen die een indicatie hebben voor onderwijs op een school voor speciaal onderwijs.

Met een indicatie kunnen ouders zelf kiezen voor een school voor speciaal onderwijs of een 'gewone' school in de buurt. De middelen uit de lgf voor de betreffende leerling worden direct aan de school uitgekeerd. De middelen zijn bedoeld om de extra kosten te dekken die voor deze leerlingen moeten worden gemaakt en komen dus bovenop de reguliere bekostiging van de leerling.

Het aantal leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs neemt toe. De groei bleek veel sterker dan voorzien. Het aantal geïndiceerde leerlingen is sinds de invoering in 2003 met meer dan 50% gegroeid tot boven de 90.000. Het aantal rugzakleerlingen groeide het sterkst, maar ook het aantal leerlingen op de (v)so-scholen is gegroeid (OCW, 2007e).<sup>7</sup> Op de begroting van het Ministerie van OCW wordt voor de lgf in het primair en het voortgezet (speciaal)onderwijs een kleine 45 miljoen euro begroot (OCW, 2006, p. 29). In het middelbaar beroepsonderwijs is de regeling in 2006 ingegaan en wordt voor lgf rond de 6 miljoen euro begroot (OCW, 2007, p. 72).

Uit evaluaties van het lgf-beleid blijkt dat er problemen zijn met de bedoelde keuzevrijheid van ouders. De scholen zijn over het algemeen niet toegankelijker geworden voor kinderen met een indicatie voor speciaal onderwijs. Dat komt vooral doordat het ouders ontbreekt aan informatie over werkwijze van scholen en expertise om een juiste keuze te kunnen maken. Desondanks zijn de ouders wel tevreden met de keuze die zij gemaakt hebben (OCW, 2004). Een derde van de scholen in het basisonderwijs en een kwart van de scholen in het voortgezet onderwijs vindt de rugzak niet toereikend voor verantwoorde begeleiding van de rugzakleerling (Sontag, Van Steensel en Wolput, 2006).

#### 4.3.2 Creëren van ruimte voor onderwijsinstellingen

Om te kunnen inspelen op de wensen en behoefte van de omgeving, moet de instelling de ruimte krijgen om aan die wensen tegemoet te komen. De instellingen moeten de vrijheid hebben om eigen inhoudelijke keuzes te kunnen maken. Het Ministerie van OCW heeft hieraan op verschillende manieren invulling gegeven.

##### **Lumpsumfinanciering**

De bekostigingstelsels van alle sectoren kennen op dit moment als basis lumpsumfinanciering: een bedrag ineens dat de scholen naar eigen inzicht, binnen de kaders van de wet, kunnen besteden.

##### **Decentralisatie personeelsbeleid**

Het voeren van een eigen personeelsbeleid hoort ook bij de ruimte voor eigen keuzes. In alle onderwijssectoren zijn de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd, behalve de primaire arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs.

##### **Regelgeving**

Het onderwijs kent regels voor de inrichting van het onderwijs, de huisvesting en de (eind)standaarden. Om de onderwijsinstellingen de ruimte te geven om zelf vorm te geven aan het onderwijs worden deze regels steeds minder gedetailleerd en wordt het invoeren van nieuwe vormen van onderwijs gestimuleerd door wet- en regelgeving volgend te laten zijn. Iedere onderwijssector kent hiervan voorbeelden.

<sup>7</sup> Exacte aantallen rugzakleerlingen worden in het beleidsdocument niet genoemd. De minister ging bij de invoering van het rugzakje ervan uit dat 25% van geïndiceerde leerlingen met een rugzak naar het regulier onderwijs zou gaan (ocw, 2007e). Dit zou moeten resulteren in (25% van 90.000=) 22.500 leerlingen met een rugzak in het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs.

### Voorbeelden van nieuwe vormen van onderwijs

#### Ervaringen met flexibele examenmomenten

Ruim achthonderd leerlingen van elf scholen voor vwo, havo en vmbo/theoretisch legden in januari 2008 eindexamen af in één of meer vakken. Dit zijn er ruim twee keer zoveel als vorig schooljaar toen de Pilot Meerdere examenmomenten werd opgezet. Door verschillende examenmomenten kunnen leerlingen één of meerdere vakken afsluiten als zij eraan toe zijn. Na afloop van het project in 2010 wordt bekeken of deze vorm van flexibilisering voor alle scholen in Nederland mogelijk wordt.

#### Een nieuwe opleidingsgraad

Sinds het studiejaar 2006-2007 wordt geëxperimenteerd met tweejarige hbo-programma's: associate-degreeprogramma's. De vraag naar deze vorm van onderwijs kwam uit het bedrijfsleven en het onderwijs. Dit onderwijs is gericht op (werkende) mbo'ers, voor wie een vierjarige vervolgopleiding te lang is. In 2009, als de experimenteerfase voorbij is, neemt het ministerie een besluit over het inpassen van het korte programma in het reguliere hbo.

### 4-3-3 Optimaliseren van de informatievoorziening

De beschikbaarheid van relevante, onafhankelijk verzamelde, kwalitatief onomstreden informatie over onder andere de kwaliteit van het aangeboden onderwijs, is voor het versterken van de positie van de directe omgeving van de instellingen van groot belang. Zij kunnen de informatie gebruiken om het functioneren van (soortgelijke) instellingen te vergelijken. Dit kan van belang zijn bij bijvoorbeeld de uitoefening van de medezeggenschap, het aanspreken van de eigen instelling, en bij de keuze voor een bepaalde onderwijsinstelling.

#### *Informatievoorziening vanuit de instellingen*

In de afgelopen jaren is door het Ministerie van OCW, maar zeker ook door de onderwijssectoren zelf, gewerkt aan het verzamelen en toegankelijk maken van de informatie over de instelling. Het primair en voortgezet onderwijs kennen al sinds 1998 een verplichte schoolgids waarin de resultaten van de leerlingen in voorgaande jaren staan en waarin relevante kenmerken van de school voor ouders en leerlingen worden genoemd. Het is voor deze sectoren ook verplicht een jaarverslag uit te brengen waarin zowel inhoudelijk als financieel verslag wordt gedaan.

In de mbo-sector wordt gewerkt aan een benchmark tussen de mbo-onderwijsinstellingen. De eerste openbare benchmark is verschenen in 2006. Aan een nieuwe benchmark met meer indicatoren wordt gewerkt.

In het hoger onderwijs werken de onderwijsinstellingen samen aan de uitbreiding van keuze-informatie. De Keuzegids Hoger Onderwijs bestaat al twee decennia en sinds 2006 kunnen opleidingen vergeleken worden op een internetpagina op door de gebruiker zelfgekozen criteria.

#### *Informatievoorziening vanuit de toezichthouder*

Sinds 1998 werkt de Inspectie van het Onderwijs aan het toegankelijk maken van haar bevindingen over scholen. Sinds 2006 publiceert de inspectie ook de lijsten met de door de inspectie als 'zeer zwak' beoordeelde scholen op de internetpagina van de inspectie.

### Kwaliteitskaarten in het onderwijs

In 1997 publiceerde dagblad Trouw voor het eerst over de prestaties van scholen. Als reactie is de Inspectie van het Onderwijs zelf ook informatie over scholen gaan verstrekken: kwaliteitskaarten. Deze gegevens worden op internet gepubliceerd. Naast de ‘harde’ meetbare gegevens geeft de inspectie in die kwaliteitskaarten ook aandacht aan de ‘zachtere kant’ van het onderwijs zoals de organisatie van zorg en begeleiding, en het schoolklimaat. Sinds de eerste publicatie heeft de inspectie veel energie gestoken in het verbeteren van de informatie op de kwaliteitskaarten, vooral in het inzichtelijk maken van de toegevoegde waarde van het genoten onderwijs.

Ontwikkelingen in het toezicht leiden tot het verdwijnen van de kwaliteitskaart in het voortgezet onderwijs als inhoudelijke informatiebron over functioneren van de school. De inspectie zal daar namelijk niet de data meer voor verzamelen. Hiervoor in de plaats komen toezichtskarten die aangeven hoe het toezichtsregime is geweest (incl. de documenten die hiervoor als basis dienden) (OCW, 2007c, p. 6)

#### 4.3.4 Perspectieven op vraagsturing in onderwijsbeleid

In het onderwijs zijn, zo blijkt uit het voorafgaande, veel verschillende instrumenten ingezet om de transitie naar vraagsturing in het beleid vorm te geven. Om deze instrumenten te ordenen, gebruiken we de drie perspectieven op vraagsturing (zie § 2.1.2): het inhoudelijke, het participatie en het economische perspectief.

Figuur 4.3 Instrumenten vraagsturing onderwijs ingedeeld in perspectieven

Voorwaarden	Instrumenten	Perspectieven		
		economisch	participatief	inhoudelijk
	Concurrentieprikkels in bekostiging	x		
In positie brengen van de burger	Versterken medezeggenschap		x	
	Horizontale dialoog		x	
	Financiële bestedingsvrijheid	x		
Ruimte	Vrijheid in personeelsbeleid			x
	Vereenvoudiging regels voor vormgeving onderwijs			x
Transparantie in de informatie	Toegankelijk en vergelijkbaar maken van informatie over functioneren instellingen	x	x	

Het economisch perspectief is in het onderwijsbeleid te herkennen aan de aanwezigheid van concurrentieprikkels, de keuzevrijheid en de investeringen in vergelijkingsinformatie. Andere mechanismen die binnen dit perspectief vallen, zoals de prijs van het onderwijs, de vrije toetreding tot de ‘onderwijsmarkt’, of het overlaten van de inrichting van het onderwijsaanbod tussen de individuele onderwijsvrager en de onderwijsinstelling worden niet gebruikt. Wel worden in het hoger onderwijs met de experimenten ‘Open Bestel’ en ‘Ruim baan voor talent’ ervaringen opgedaan met de toetreding van commerciële onderwijsinstellingen in het stelsel en met collegegeld-differentiatie. Deze ervaringen kunnen in het hoger onderwijs aanleiding

geven tot de inzet van meer instrumenten binnen het economisch perspectief. Het Ministerie van OCW heeft in gesprekken met de Algemene Rekenkamer aangegeven vooralsnog terughoudend te zijn met meer marktwerking in het onderwijs. Marktfalen, het tekortschieten van de werking tussen vraag en aanbod, is in een open bestel met volledige concurrentie een groot risico. Bij marktfalen komt de garantie van de publieke belangen, toegankelijk, betaalbaar en goed onderwijs, volgens het ministerie teveel onder druk te staan.

Het ministerie zet vooral in op instrumenten die onder het participatieve perspectief te scharen zijn. Er is op dit moment veel aandacht voor het versterken van de positie van degenen die direct belang hebben bij het goed functioneren van de instellingen. Meer inspraak van de medezeggenschapsorganen en verplichten van de horizontale dialoog hebben in het onderwijsbeleid van de afgelopen twee jaar daarom veel aandacht gekregen.

Het inhoudelijk perspectief vinden we terug bij alle instrumenten die ervoor zorgen dat de instellingen voldoende ruimte hebben om het onderwijsaanbod zo te vormen dat het aan de vraag beantwoordt. Het ministerie zet instrumenten in op het niveau van het instellingsbestuur en niet direct op dat van de professionals, de docententeams, die het onderwijsaanbod uiteindelijk vormgeven. De stap naar de afstemming tussen de professional met zijn deskundigheid en de gebruiker van onderwijs met zijn vraag, onderwijs op maat, is de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen zelf.

#### 4.4 Koers houden in het veranderingsproces

##### Het beschrijvingskader: vraag 4 en 5

Op welke wijze houdt de minister zicht op de voortgang?

Welke informatie heeft de minister nodig en waarover verantwoordt hij zich aan de Tweede Kamer?

We willen hiermee een beeld krijgen van datgene dat de minister onderneemt om zicht te houden op het bereiken van de doelen. Het gaat om het beheersplan, het toezicht, en om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

In deze paragraaf laten we zien hoe de minister zicht houdt op de voortgang van de transitie van aanbod- naar vraagsturing. Als beleid is ingevoerd moet de minister immers nagaan of het proces zich in de gewenste richting ontwikkelt, zodat hij indien nodig het beleid kan bijstellen. Het informatie- en beheersplan en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer hebben we alleen onderzocht in het hoger onderwijs. Deze sector kent namelijk de langste geschiedenis met de autonomie van de onderwijsinstellingen en het ministerie heeft voor het hoger onderwijs expliciet uitgesproken te streven naar meer vraagsturing (OCW, 2005, p. 13).

#### 4.4.1 Informatie- en beheersplan

Om zicht te hebben op ontwikkelingen in het onderwijsveld en om effectief bij te kunnen sturen, is informatie onmisbaar. Het ministerie, i.c. de directie Hoger Onderwijs verzamelt informatie over het hoger onderwijs uit veel bronnen: nationale en internationale (vergelijkende) onderzoeken, periodieke gegevensverzameling uitgevoerd door derden, bevindingen uit het toezicht, en informatie van de instellingen zelf. Op basis hiervan vormt het ministerie zich een oordeel over de ontwikkelingen in het hoger onderwijs en publiceert zij jaarlijks het document *Kennis in Kaart* (OCW, 2007). In dit document worden voor de belangrijkste indicatoren de ontwikkelingen op sectorniveau en op instellingsniveau gegeven, overigens zonder commentaar van de bewindspersonen van OCW op deze scores.

Wanneer de ontwikkelingen aanleiding geven tot bijsturing, beschikt het ministerie over een aantal sturingsinstrumenten. De sturing in het hoger onderwijs bevindt zich in een spanningsveld. Aan de ene kant wordt zelfregulering namelijk gestimuleerd, zodat centrale (gedetailleerde) regelgeving achterwege kan blijven. Aan de andere kant moet de minister ervoor zorgen dat de publieke belangen in het onderwijs gegarandeerd worden. De bestaande sturingsmechanismen die het ministerie in het hoger onderwijs gebruikt worden hieronder opgesomd. Op de eerste drie sturingsinstrumenten gaan we nader in, omdat deze instrumenten onder invloed van vraagsturing aangepast zijn.

1. Prestatieafspraken met (de landelijke vertegenwoordiging van) de instellingen;
2. Toezichts- en accreditatiekaders;
3. Stimuleren van zelfregulering door het openbaar maken van monitor- en onderzoeksinformatie;
4. Voeren van overleg tussen de minister en alle betrokken partijen, waaronder ook vertegenwoordiging van de studenten;
5. Bekostiging;
6. Macrodoelmatigheidstoets voor nieuwe opleidingen;
7. Wet- en regelgeving.

##### *Prestatieafspraken met (de landelijke vertegenwoordiging van) de instellingen*

In het verleden vond het overleg tussen het ministerie en de landelijke vertegenwoordiging van de instellingen plaats rondom de periodieke publicatie van de visie van de minister op de gewenste ontwikkelingen in het hoger onderwijs: het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan (HOOP). In 2007 is het HOOP vervangen door de strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoeks- en wetenschapsbeleid. In deze strategische agenda introduceert het ministerie een nieuwe manier van sturing: meerjarige prestatieafspraken. Het ministerie voegt voor het bereiken van specifieke doelstellingen extra middelen toe aan de rijksbijdrage die de instellingen ontvangen. Als blijkt dat de ontwikkeling van de ambities achter blijft bij de mogelijkheden, zal het kabinet maatregelen treffen door bijvoorbeeld de toevoeging van de extra middelen aan de rijksbijdrage stop te zetten. Verder maakt het ministerie afzonderlijke afspraken met enkele hogescholen over de besteding van extra middelen voor het vergroten van het studiesucces van allochtone studenten.

De invulling van de sturingswijze van het hoger onderwijs kent geen vastomlijnde invulling. Dit blijkt uit de voorstellen voor het maken van prestatieafspraken met de landelijke vertegenwoordigers van de instellingen en enkele individuele instellingen. Het ministerie vindt het voor het bereiken van de door het kabinet gestelde doelen nodig om als overheid – op dit moment – sterker betrokken te zijn bij het hoger onderwijs (OCW, 2007b).

#### *Toezichts- en accreditatiekaders*

Het ministerie gaat ervan uit dat van het houden van toezicht een sturende werking uit gaat. Als instellingen weten op welke indicatoren zij worden beoordeeld, zullen zij zich hier rekening mee houden. In het accreditatiekader zijn expliciet indicatoren opgenomen over de betrokkenheid van de studenten, de beroepsgroep en de werkgevers op de (regionale) arbeidsmarkt bij het vormgeven van de opleidingen.

#### *Stimuleren van zelfregulering door het openbaar maken van monitor- en onderzoeksinformatie*

Door de invoering van de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs zijn de keuzemogelijkheden van studenten vergroot. De beschikbaarheid van relevante, kwalitatief onomstreden informatie over onder andere de kwaliteit van de opleidingen, is onmisbaar voor het goed kunnen invullen van die keuzevrijheid. Binnen een samenwerkingsverband, met subsidie van het ministerie, werken de instellingen samen aan de ontwikkeling van de internetpagina [studiewijzer123.nl](http://studiewijzer123.nl). Op deze pagina wordt informatie van verschillende bronnen samengebracht waardoor de gebruiker opleidingen kan vergelijken. Ter ondersteuning van deze ontwikkeling werkt het ministerie aan een wetsvoorstel dat instellingen verplicht om informatie te leveren die relevant is voor de studiekeuze van (aanstaande) studenten.

#### 4.4.2 Toezicht

Het Ministerie van OCW stelt dat sturing en toezicht bij elkaar horen en elkaar beïnvloeden (OCW, 2006c, p. 8). In de sturingswijze stelt het ministerie zich terughoudend op, maar tegelijkertijd wil het de controle houden op de waarborg van de publieke belangen. De minister van OCW draagt immers verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid van het onderwijsstelsel. Deze publieke belangen worden door het ministerie voornamelijk gewaarborgd door het uitoefenen van toezicht op de instellingen.

Met de veranderde sturingswijze in het onderwijs verandert ook de uitvoering van het toezicht. Voor het primair en voortgezet onderwijs en voor het middelbaar beroepsonderwijs staat die in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT, 2002) en vervolgens, in de nieuwe toezichtsvisie van OCW in 2006: Toezicht in vertrouwen; vertrouwen in toezicht. In de WOT is geregeld dat het toezicht moet aansluiten bij zelfevaluaties van scholen en dat het toezicht proportioneel van aard moet worden. Dit laatste houdt in dat een goed presterende school veel minder intensief wordt bezocht door de Inspectie van het Onderwijs dan een school die volgens de inspectie minder goed presteert. In de toezichtsvisie van het ministerie stelt de minister dat het geheel van checks-and-balances bij elkaar garant kan staan voor de totale kwaliteit. Toezicht op de werking van dit systeem van checks-and-balances is, aldus de minister, de laatste stap in de kwaliteitsgarantie, namelijk die op stelselniveau

(OCW, 2006, p.8). Het voornemen van de minister van OCW is dat de inspectie op de uitkomst van een goed functionerend systeem kan vertrouwen en haar oordeel over het onderwijs van een instelling daarop kan baseren. De discussie over de positie en de uitvoering van het toezicht loopt nog in de Tweede Kamer.

Het ministerie vindt een krachtig toezichtregime op de kwaliteit van het onderwijs een belangrijke randvoorwaarde voor autonomie van de instellingen in het hoger onderwijs. Mede daarom is in het hoger onderwijs het toezicht vernieuwd. Het visitatiestelsel is in 2002 stapsgewijs vervangen door het accreditatiestelsel. Het accreditatiestelsel heeft een dwingender karakter dan het visitatiestelsel. Zonder accreditatie verliest een opleiding de bekostiging, mag het geen erkende diploma's afgeven en heeft de deelnemer geen recht op studiefinanciering. Het beoordelingskader wordt niet – zoals in het visitatiestelsel gebruikelijk was – opgesteld door de koepelorganisaties, maar door een onafhankelijke organisatie: de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO).<sup>8</sup>

#### 4.4.3 Informeren van de Tweede Kamer

Wij zijn nagegaan hoe de minister de Tweede Kamer informeert over de voortgang van het transitieproces. Uit onze analyse van de informatiestroom naar de Tweede Kamer blijkt dat informatie over het functioneren van het hoger onderwijsstelsel als volgt plaatsvindt:

1. de jaarlijkse publicatie van *Kennis in kaart* door het Ministerie van OCW;
2. de publicatie van visie van het ministerie op de gewenste ontwikkelingen in het hoger onderwijs (tot 2004 het HOOP, nu de strategische agenda);
3. in afzonderlijke beleidsdossiers over beleidsinstrumenten in het hoger onderwijs. Dat waren in de afgelopen jaren de volgende dossiers:
  - Invoering van de bachelor-masterstructuur in het Hoger Onderwijs;
  - Toelatingsbeleid in het hoger onderwijs;
  - Vernieuwing financiering in het hoger onderwijs;
  - Governance in het onderwijs;
  - Hoger Onderwijs en Onderzoekplan 2004.

Daarnaast kreeg de Tweede Kamer informatie bij de begrotingsstukken van het lopende begrotingsjaar. Voorbeelden zijn de invoering van de associate-degreeprogramma's en de uitkomsten van onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs.

Het Ministerie van OCW stuurt de Tweede Kamer regelmatig relevante informatie over de afzonderlijke instrumenten. Ook worden de afzonderlijke instrumenten geëvalueerd. Bij de onderbouwing van de nieuwe beleidsvoorstellen wordt van (evaluatie)onderzoek gebruik gemaakt. Het ministerie geeft geen antwoord op de vraag of alle afzonderlijke beleidsinstrumenten samen leiden tot de gewenste veranderingen, zoals instellingen die vraaggericht werken, of meer invloed van de omgeving op het functioneren van de instellingen.

In de strategische agenda geeft het ministerie aan op welke punten het stelsel moet verbeteren en waar instrumenten op worden ingezet: het verminderen van de uitval van studenten in de eerste fase van hun opleiding, meer kwaliteit, differentiatie en excellentie van opleidingen (OCW, 2007b, p. 9).

<sup>8</sup> De Algemene Rekenkamer doet samen met het Belgische Rekenhof onderzoek naar 'Kwaliteitsbewaking hoger onderwijs', verwachte publicatie eind 2008.



## 4.5 De toekomst van vraagsturing in het onderwijsbeleid

### Het beschrijvingskader: vraag 6

Welke volgende stappen is de minister van plan te nemen?

We willen een beeld krijgen van de vervolgplannen.

In de nabije toekomst wordt een aantal wetsvoorstellen in de Tweede Kamer besproken die verband houden met vraagsturing. Een voorbeeld hiervan is het wetsvoorstel Goed Bestuur en Goed Onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs (waarin staat hoe schoolbesturen zich over hun handelen moeten verantwoorden).

Er zijn voornemens de bekostiging van het voortgezet en hoger onderwijs te herzien. De discussie over het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs is nog niet afgerond. Ook zijn er concrete voorstellen om het accreditatiestelsel aan te passen. Het eindrapport van de Commissie ‘Ruim baan voor talent’ kan aanleiding geven tot voorstellen van de minister om de bestaande regelingen voor collegegelddifferentiatie en selectie van studenten aan te passen. De minister heeft aangegeven dat hij alvorens met voorstellen te komen, met de studenten en instellingen meer overleg wil voeren. Het gaat daarbij om de vraag of, en zo ja, onder welke voorwaarden en bij welke opleidingen selectie en collegegelddifferentiatie toegepast zouden kunnen worden en hoe daarbij de toegankelijkheid maximaal kan worden gehouden. De beleidsreactie op het eindrapport wordt na mei 2008 verwacht.

In het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen staan opmerkingen over de nieuwe sturingswijze in het onderwijs (Parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen, 2008). In de afrondende paragraaf van het rapport staat over de herdefiniëring van de verantwoordelijkheden: ‘Dat vraagt een fundamentele herziening van de historische gegroeide verhouding tussen veld en overheid, waarbij eerst centraal gestuurd werd ingegrepen en daarna bijna alles werd losgelaten. Verantwoordelijkheden moeten worden hersteld’. De beleidsreactie van de minister en het debat met de Tweede Kamer over dit onderwerp kunnen ook aanleiding geven tot aanpassingen in het beleid van vraagsturing.

## 4.6 Conclusies vraagsturing in het onderwijsbeleid

Het onderzoek naar vraagsturing in de sector onderwijs geeft de Algemene Rekenkamer aanleiding om twee punten onder de aandacht te brengen.

De eerste conclusie betreft de positie van het toezicht. Binnen de gekozen sturingswijze met meer autonomie en zelfregulerend vermogen voor de onderwijsinstellingen ligt het voor de hand dat de toezichthouder de uitvoering van het toezicht laat aansluiten bij de nieuwe sturingsprincipes. In de uitvoering van het toezicht streeft de minister dan ook naar een situatie waarin de toezichthouder – in de situatie van een goed presterende onderwijsinstelling – kan volstaan met toezicht houden op het systeem van checks-and-balances, waarbinnen de belangen van ouders, leerlingen en studenten een plek hebben. Dat betekent dat de toezichthouder zich ervan moet vergewissen dat de aanwezige instrumenten ook daadwerkelijk functioneren als sturingsmechanisme voor de onderwijsinstelling.

Onderdelen uit het systeem zoals een interne toezichthouder, ouderraden, publieke verantwoording en kwaliteitssystemen kunnen echter bestaan, zonder dat er het gewenste effect van uitgaat. In 2006 heeft de Algemene Rekenkamer al gewezen op het feit dat de horizontale checks-and-balances nog niet goed ontwikkeld waren. Die functioneerden volgens ons destijds in ieder geval nog niet zodanig dat de minister zijn toezichtsinspanningen hierop zou kunnen baseren (Algemene Rekenkamer, 2006a, p. 27). De minister heeft hierop gereageerd met de toezegging toezichtsarrangementen per sector op te stellen. In deze arrangementen zou onder andere worden aangegeven hoe het toezicht is afgestemd op (de feitelijke werking van) het interne toezicht en de horizontale verantwoording van de onderwijsinstellingen (Algemene Rekenkamer, 2006b, p. 79). De ontwikkeling van deze toezichtsarrangementen is, volgens de minister, volop in beweging (OCW, 2007c).

De tweede conclusie heeft betrekking op het verstevigen van het beleidsproces. De invoering van de beleidsinstrumenten voor vraagsturing is inmiddels goed op stoom. Uit onze analyse van het beleid en gesprekken met het ministerie blijkt dat het ministerie voor iedere onderwijssector een specifieke invulling aan vraagsturing geeft. De verschillen komen voort uit specifieke kenmerken in de betreffende sector. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de sectorspecifieke invulling van vraagsturing nu impliciet blijft voor zowel het ministerie, als de Tweede Kamer, als de onderwijsinstellingen. Het gaat bij de sectorspecifieke invulling om de gewenste gradatie van vraagsturing (van, op of door de vraag) en om de aard van de in te zetten beleidsinstrumenten (economisch of participatief).

Op dit punt in de beleidsontwikkeling zou het goed zijn als de minister per onderwijssector zijn visie op vraagsturing voor de verschillende onderwijssectoren expliciet maakt: welk publiek belang staat centraal binnen de sector, welk gedrag wordt verwacht van vragers en van de instellingen, welke rol heeft het toezicht binnen de sector. Een dergelijke visie biedt een referentiepunt bij het opzetten van evaluatieonderzoeken en bij de beoordeling van de stand van zaken. Ook geeft een uitgeschreven visie houvast in de discussie met de Tweede Kamer en het onderwijsveld over sturing, verantwoording en toezicht.

## 5 Synthese en conclusies

In dit hoofdstuk vergelijken we de ingevulde beschrijvingskaders van de Ministeries van vws en ocw. In de hoofdstukken 3 en 4 hebben we conclusies getrokken voor de specifieke beleidsterreinen, en in dit hoofdstuk komen onze conclusies over vraagsturing in meer algemene zin aan de orde.

### 5.1 Synthese van vraagsturing in zorg en onderwijs

We hebben het beschrijvingskader voor de twee onderzochte ministeries ingevuld en met elkaar vergeleken (zie bijlage 1). Omdat de twee sectoren hun eigen specifieke kenmerken hebben, ligt verschil in aanpak voor de hand. Hieronder noemen we de opvallendste zaken.

#### Definiëren van vraagsturing

Een verschil tussen de ministeries is het al dan niet benoemen van vraagsturing als richtinggevend principe in beleid. In het zorgbeleid wordt vraagsturing expliciet genoemd als belangrijk principe. Het ministerie geeft ook een brede definitie van het begrip vraagsturing. In het onderwijsbeleid wordt het begrip vraagsturing niet expliciet gebruikt. Wel worden in het onderwijsbeleid veelvuldig begrippen gebruikt die sterk aan vraagsturing gerelateerd zijn, zoals 'flexibiliteit' en 'onderwijs op maat' en 'horizontale dialoog'.

#### Doelen van vraagsturing

De ministeries formuleren ook verschillende doelen waaraan meer vraagsturing een bijdrage moet leveren. In beide sectoren wordt vraagsturing gezien als een manier om de kwaliteit van de dienstverlening in zorg en onderwijs te verbeteren. Voor het Ministerie van vws is ook de beheersing van de kosten van de zorg een belangrijk doel van de inzet van marktprikkels (EZ, 2008). Deze kosten stijgen onder meer door de toename van de (technische) mogelijkheden voor behandeling, de toegenomen vraag door vergrijzing en de langere levensverwachting.

De beheersing van de kosten van het onderwijs zijn voor het Ministerie van ocw geen belangrijk doel van vraagsturing. De wens daartoe speelt in beperkte mate in het hoger onderwijs, waar de uitval van studenten als ondoelmatig wordt gezien.

#### Gevoerd beleid

Uit de vergelijking tussen de sectoren zorg en onderwijs blijkt dat er veel overeenkomsten zijn in het gevoerde beleid. Beide ministeries hebben vergelijkbare voorwaarden voor vraagsturing: het versterken van de positie van de vrager, het creëren van ruimte voor de instellingen en het verbeteren van de informatievoorziening over het functioneren van de instellingen.

#### Versterken positie van de vrager

Beide ministeries voeren beleid dat ertoe moet leiden dat de uiteindelijke gebruiker van de dienstverlening meer invloed krijgt op de inhoud en vorm ervan. Dit krijgt in beide sectoren vorm door het vergroten van de inspraakmogelijkheden en -rechten en door het bieden van meer keuzemogelijkheden. De zorgsector kan voor het versterken van de positie van

de vrager gebruik maken van de al bestaande, goed georganiseerde belangenbehartiging van (specifieke) groepen zorgvragers. Ook in het onderwijs bestaat georganiseerde belangenbehartiging (van leerlingen en studenten).

### **Ruimte voor instellingen**

Beide ministeries werken aan het creëren van ruimte voor de instellingen om, binnen gegeven kaders, eigen keuzes te maken. Beiden leggen vergelijkbare accenten als: minder gedetailleerde regelgeving, toezicht op afstand en stimuleren van zelfregulering (onderwijs). Verschil is dat in delen van zorg de basis is gelegd voor gereguleerde marktwerking. Voor het toezicht op de zorgmarkten is naast het traditionele toezicht op de kwaliteit, markttoezicht ingesteld.

### **Verbeteren informatievoorziening**

In beide sectoren wordt gewerkt aan de verbetering van de informatievoorziening over de kenmerken en prestaties van de dienstverlenende instellingen. Beide sectoren hechten waarde aan dergelijke, objectieve, informatie omdat die het mogelijk maakt het aanbod van instellingen te vergelijken.

### **Overzicht afzonderlijke instrumenten en inzicht in samenhang**

In het beleid voor beide sectoren voor vraagsturing wordt een mix van verschillende instrumenten ingezet. Om de verschillende instrumenten te groeperen hebben we de drie perspectieven (economisch perspectief, participatie perspectief en inhoudelijk perspectief) op vraagsturing gebruikt: in de zorg wordt ingezet op instrumenten die binnen het economische en participatieve perspectief vallen en in het onderwijs ligt de nadruk op instrumenten uit het participatieve perspectief. In beide sectoren zijn weinig instrumenten aangetroffen die direct het inhoudelijk perspectief betreffen. Beide sectoren streven uiteindelijk naar een betere vraaggerichtheid op het individuele niveau, tussen professional en cliënt, maar de ingezette beleidsinstrumenten beïnvloeden deze relatie vooral indirect.

Vooraf met betrekking tot de samenhang tussen de verschillende instrumenten zouden beide ministeries vaker vragen kunnen stellen als: vormen de ingezette instrumenten de juiste mix; versterken ze elkaar of juist niet; wat betekenen ze voor de praktijk van de publieke dienstverlening, voor de burger en voor de professionals (WRR, 2004 blz. 223; Parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen, 2008; Tonkens, 2003).

### **Zoeken naar nieuwe invulling van het toezicht**

Door de veranderende sturingswijze verandert ook de positie van het toezicht. In het onderwijs moet het toezicht gaan aansluiten bij zelfevaluaties en het moet proportioneel zijn. In de zorg zijn de beide toezichthouders, IGZ en NZa, onder andere op zoek naar passende onderlinge samenwerking binnen de veranderende verhoudingen.

### **Informatievoorziening van de Tweede Kamer**

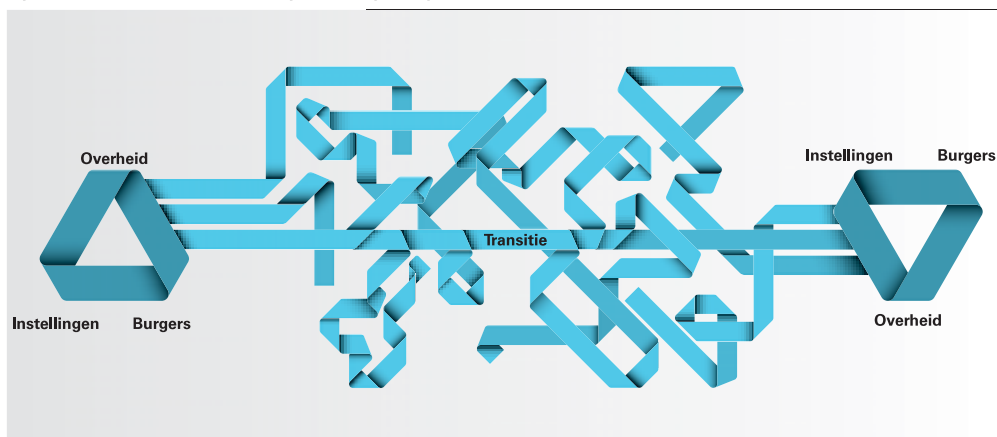
Het beleid voor vraagsturing wordt door beide ministeries al enkele decennia gevoerd. Het is ons opgevallen dat vraagsturing steeds onder een andere, 'grotere' beleidsoperatie wordt geschaard.

Beide ministeries sturen regelmatig informatie over de afzonderlijke instrumenten aan de Tweede Kamer. Voor zover wij konden nagaan worden de afzonderlijke instrumenten geëvalueerd. Ook die informatie gaat naar de Tweede Kamer. De afzonderlijke evaluaties worden overigens niet in relatie gebracht met de gewenste veranderingen op stelselniveau, zoals vraaggericht werken door de instellingen.

Over het groot project AWBZ moet de Tweede Kamer geïnformeerd worden conform de Regeling grote projecten. Hiertoe zijn inmiddels 14 voortgangsrapportages naar de kamer gestuurd.

## 5.2 Conclusies

Figuur 5.1 Transitie van aanbodsturing naar vraagsturing



De transitie van aanbodsturing naar vraagsturing is een complex en langdurig proces, dat zich niet in een eenduidige blauwdruk laat weergeven. Eerder is sprake van een zoektocht naar wegen en manieren om tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen te komen. Er worden inspanningen geleverd door overheid en instellingen om werkende weg een passend bestuursparadigma te realiseren.

Vraagsturing zal waarschijnlijk blijvend worden toegepast in het publieke domein: de onderzochte ministeries geven aan het beleid voor vraagsturing verder te blijven ontwikkelen. Voor een succesvolle invoering is een (cultuur)omslag vereist. Zowel de overheid, de instellingen als individuele burgers moeten leren functioneren binnen de nieuwe verhoudingen. Beide ministeries geven daarom aan dat ze gefaseerd en beheerst tot nieuwe verhoudingen in hun respectievelijke stelsels willen komen. Dat doen ze door voor een 'lerende aanpak' te kiezen. De belangrijkste uitdaging voor de overheid is daarbij het vinden van evenwicht tussen enerzijds het bewaken van publieke belangen, sturen en toezicht houden en anderzijds de ruimte laten aan de andere partijen. Dit aandachtspunt is in het recente verleden ook naar voren gebracht in het onderzoek *Marktwerkingsbeleid* (EZ, 2008) en in het rapport *Tijd voor Onderwijs* van de parlementaire onderzoekscommissie *Onderwijsvernieuwingen* (2008).

Aan het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer het beeld overgehouden dat de gekozen 'lerende aanpak' versterkt zou kunnen worden. Daartoe hebben we een aantal leerpunten geformuleerd.

Om systematisch te kunnen leren van successen, maar ook van tegenvallende resultaten, is een gestructureerde aanpak wenselijk. Dat betekent het versterken van de normale beleidscyclus: de cyclus die begint met het stellen van doelen, het invoeren van instrumenten, het (tussentijds) evalueren van de instrumenten en het indien noodzakelijk aanpassen van de instrumenten. Ook in een langdurig veranderingstraject dat via vele en soms nog onduidelijke wegen gerealiseerd moet worden, is het noodzakelijk om op gezette tijden de stand van zaken te bepalen.

Voor het verder ontwikkelen van vraagsturing kan leren van de ervaringen van andere ministeries het beleidsproces versterken. Het is wenselijk dat de departementen die vraagsturing en een vraaggerichte aanpak in sommige sectoren al toepassen hun kennis en ervaring delen om de huidige toepassingen te verbeteren en nieuwe concrete toepassingen te ontwikkelen.

Het is voor het versterken van het beleidsproces gewenst dat de ministeries, naast een overzicht van hun afzonderlijke beleidsinstrumenten die samen moeten leiden tot vraagsturing in een bepaald domein, een meer samenhangend inzicht ontwikkelen. Uiteindelijk is zicht op de interne samenhang van belang voor het antwoord op de vraag of de gewenste effecten voor de invulling van vraagsturing bereikt worden. Door een dergelijk overzicht ontstaat bovendien een gedeeld referentiekader bij de uitwisseling van ervaringen met andere sectoren. Ook het debat met de Tweede Kamer kan inhoudelijk versterkt worden, wanneer zij naast een overzicht ook inzicht heeft in samenhang tussen de verschillende beleidsinstrumenten. Nu gaat het debat meestal over afzonderlijke instrumenten.

Wij vinden het ten slotte ook van belang dat de ministeries beleid gericht op vraagsturing in relatie brengen met ander beleid dat zij voeren, zoals beleid om kosten te beheersen en van de gevolgen van het beleid voor de publieke belangen. Het beschrijvingskader, dat wij hebben gebruikt om de transitie in zorg en onderwijs in kaart te brengen, kan hierbij behulpzaam zijn.

## 6 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

Het concept van deze achtergrondstudie hebben we voor een bestuurlijke reactie aan de minister van vws en aan de minister van OCW voorgelegd. We hebben hun reacties in dit hoofdstuk verkort opgenomen en van een nawoord voorzien. De volledige tekst van de brieven van de ministers staat op onze website, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### 6.1 Reactie ministers

#### **Reactie minister van vws**

De minister onderschrijft dat de transitie in beleid van aanbodssturing naar vraagsturing een complex en langdurig proces is, dat zich niet in een eenduidige blauwdruk laat weergeven. De minister geeft aan dat hij kiest voor een lerende aanpak en dat hij zich herkent in de door de Algemene Rekenkamer aanbevolen leerpunten ter versterking van die aanpak. Hij loopt in zijn reactie de verschillende leerpunten langs.

De minister onderschrijft allereerst dat het in een langdurig veranderingstraject noodzakelijk is om op gezette tijden de stand van zaken te bepalen. Hij stelt dat er immers redenen kunnen zijn om de doelen van een traject tussentijds bij te stellen, of om een dossier nog eens opnieuw tegen het licht te houden.

De minister geeft ten tweede aan dat zijn ministerie open staat voor de ervaringen van andere ministeries als inspirerend voorbeeld.

Ten derde onderschrijft hij ons punt dat het “voor het versterken van het beleidsproces gewenst is dat de ministeries, naast een overzicht van hun afzonderlijke beleidsinstrumenten die samen moeten leiden tot vraagsturing in een bepaald domein, een meer samenhangend inzicht ontwikkelen”. Jaarlijks komt de samenhang op hoofdlijnen bijvoorbeeld terug in de Beleidsagenda bij de begroting.

Ten slotte geeft de minister aan dat vraagsturing een van de middelen is voor het waarborgen van de publieke belangen. Daarom is het volgens de minister vanzelfsprekend dat in beleid gericht op vraagsturing ook de relatie wordt gelegd met de publieke belangen betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid.

#### **Reactie minister van OCW**

De minister van ocw schrijft in zijn reactie dat hij waardering heeft voor deze achtergrondstudie. Ons onderzoek was voor hem aanleiding de volgende punten onder de aandacht te brengen.

Het eerste punt betreft onze conclusie dat de horizontale checks-and-balances nog onvoldoende ontwikkeld zijn om er zijn toezichtinspanningen op te kunnen baseren. De minister geeft aan dat het toezicht per sector zal worden

ingericht en zal worden afgestemd op de feitelijke werking van het interne toezicht en op de horizontale verantwoording van instellingen. Over de inrichting van het toezicht voert hij intensief overleg met het parlement en dat leidt komend jaar tot aanpassing van de Wet op het onderwijstoezicht.

Ten tweede voelt de minister weinig voor verdere explicitering van vraagsturing per onderwijssector. Hij wijst erop dat vraagsturing voor hem geen afzonderlijk beleidsdoel is, maar dat het is ingebed in het bredere kader van Goed Bestuur. Over dat bredere kader voert hij met de Tweede Kamer al in algemene zin overleg. De conclusies uit dit algemene overleg worden thans uitgewerkt in onderwijssectorspecifieke wetgeving.

De minister neemt ten slotte de aanbevelingen in het rapport ter harte over de inrichting van de lerende aanpak en van de beleidscyclus.

## 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

### Nawoord bij de reactie van de minister van VWS

Wij zijn verheugd dat de minister van VWS de aanbevelingen overneemt om de lerende aanpak te versterken.

Juist als er voor beleid geen blauwdruk is, zoals bij de transitie van vraagsturing het geval is, moet er volgens ons extra aandacht zijn voor het inzichtelijk beschrijven van te onderscheiden fasen of stappen in dat beleid. De aanzetten hiertoe zijn te herkennen in het beleidsproces naar meer vraagsturing, maar wij zijn van mening dat ze zwaarder aangezet kunnen worden. Door de fasen uit het beschrijvingskader te volgen kan de kwaliteit van de beleidsvorming en -uitvoering worden bevorderd. Bovendien is democratische verantwoording en controle dan beter mogelijk.

De minister onderschrijft ons uitgangspunt dat er meer samenhang moet zijn, maar uit de voorbeelden die hij hierbij geeft, blijkt dat hij toch een ander beeld heeft van dit aandachtspunt dan wij hebben. Voor ons gaat samenhang verder dan het globaal schetsen ervan, zoals blijkt uit het beeld van de minister is. Wij menen dat het ministerie voor de verschillende instrumenten die voor vraagsturing zijn ingezet moet nagaan of de ingezette instrumenten de juiste mix vormen, of ze elkaar versterken of juist niet, en wat ze betekenen voor de praktijk van de publieke dienstverlening, zowel voor burgers als professionals. Deze punten zien we in aangehaalde stukken en in de door ons onderzochte stukken nog te weinig terug.

De Algemene Rekenkamer vindt het van belang dat de minister van VWS aan de Tweede Kamer blijft aangeven of met de invoering van vraagsturing de beoogde doelen (kostenbeheersing en kwaliteitsverbetering) worden bereikt en welk effect de invoering van vraagsturing heeft op de kwaliteit, toegankelijkheid en, betaalbaarheid van de zorg en meer in het bijzonder voor de keuzemogelijkheden van de zorgvragers.

### Nawoord bij de reactie van de minister van OCW

In zijn reactie wijst de minister van OCW op een aantal maatregelen en op komende wetgeving die in overeenstemming zijn met onze aandachtspunten. Wij zijn vooral benieuwd naar hoe de minister zijn informatie krijgt over de feitelijke werking van het interne toezicht en over de horizontale



verantwoording van instellingen, en wat het al dan niet functioneren van beiden betekent voor het toezicht. Met dat in het achterhoofd zullen we de aanpassing van de Wet op het onderwijstoezicht met belangstelling volgen.

De beleidsinstrumenten die verwant zijn aan vraagsturing, zijn inderdaad ingebed in het bredere kader van Goed Bestuur. Ons inziens zou het debat dat de minister nu voert met de Tweede Kamer over dit algemeen kader concreter kunnen worden gemaakt als het gaat om sturing van het onderwijsveld. Hiervoor heeft de minister een visie nodig op hoe de beleidsinstrumenten samen leiden tot het versterken van de invloed van de omgeving op de onderwijsinstellingen. Immers, als hij expliciet aangeeft welke vraag met welke beleidsinstrumenten gestimuleerd moeten worden en welke aspecten daarbij relevant zijn in de aansturing van de diverse onderwijssectoren, biedt dat concrete aanknopingspunten voor de evaluatie van de sturingswijze en van de afzonderlijke instrumenten.

De minister neemt onze aanbevelingen over de lerende aanpak ter harte. Wij juichen dit toe en vragen daarbij in het bijzonder aandacht voor het versterken van de normaal gebruikelijke beleidscyclus: doelen stellen, instrumenten inzetten, evalueren, en zo nodig aanpassen van instrumenten.

## Bijlage 1 Beschrijvingskader

### Vraag 1. Welke visie ligt ten grondslag aan de transitie van aanbodsturing naar vraagsturing?

Hiermee willen we een beeld krijgen van de aanzet tot verandering en manier van omgaan met die veranderingen. Het gaat om de probleemanalyse, de doelen en om de strategie.

	Elementen	vws	OCW
I.1	Trends in de samenleving (Welke veranderingen in de samenleving geven aanleiding tot het ingrijpen door de rijksoverheid?)	De maatschappij wordt steeds meer dynamisch en er zijn zorgspecifieke trends: toenemende vergrijzing en emancipatie van de zorgvrager, veranderingen in de zorgorganisatie en technologie en knelpunten in de strikte aanbodsturing.	De maatschappij wordt steeds meer dynamisch en complex, met kenmerken als individualisering, culturele pluriformiteit en internationalisering.
I.2	Probleemanalyse (Op welke wijze definieert de minister het probleem of waarom is aanbodsturing een probleem)	Centrale aanbodsturing leidt tot onvoldoende ruimte en prikkels bij partijen voor een kwalitatief hoogwaardig en doelmatig functioneren, en tot een gebrekkige aansluiting van het aanbod op de vraag. Er zijn diverse knelpunten: beperkte keuzemogelijkheden, onvoldoende samenhang en zorgaanbod speelt onvoldoende op de vraag in.	Door de veranderende maatschappelijke verhoudingen voldoet centrale sturing niet langer. De onderwijsinstellingen kunnen beter dan de centrale overheid reageren op de maatschappelijke signalen uit de omgeving en het onderwijs hierop afstemmen.
I.3	Doelen (Wat zijn de doelen van deze transitie )	Vraagsturing moet bijdragen aan betere prestaties in de zorg (verhoging van de doelmatigheid) en daarmee tot een beheerste ontwikkeling van de kosten van de zorg.	Het ministerie vindt een nieuwe sturingswijze nodig om de kwaliteit van het onderwijs blijvend te kunnen garanderen.
I.4	Plan van aanpak - wat is de invulling van de randvoorwaarden - welke invoeringsstrategie wordt gehanteerd	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In het VWS-beleid is een versterkte aandacht zichtbaar voor nieuwe rollen van de actoren in de zorg / focus op de positie van patiënten / beheersing van kosten (waaronder inzet op vraaggericht werken) en bewaking van kwaliteit / gereguleerde marktwerking en wegnemen van restricties in het zorgaanbod</li> <li>- De invoeringsstrategie wordt omschreven als gefaseerd en beheerst. Gaandeweg worden zorggebruikers, aanbieders en verzekeraars wat betreft hun andere rol beter geëquipeerd om vraaggerichte dienstverlening tot stand te brengen.</li> </ul>	<p>Het ministerie vergroot de autonomie van de instellingen, in samenspraak met het veld. Daarnaast werkt het ministerie aan de versterking van de direct bij het onderwijs betrokken partijen.</p> <p>De verandering moet vorm krijgen in overleg met de veldpartijen. Er wordt gesproken van een lerende aanpak.</p>

## Vraag 2. Hoe ziet de route van de minister om van aanbodsturing naar vraagsturing te komen eruit en wat moeten de verschillende actoren daarvoor doen?

Hierbij staat het daadwerkelijk 'uitzetten van de koers' centraal. Het gaat vooral om de betekenis van en de voorwaarden voor het begrip vraagsturing en de rol van de actoren hierin.

	Elementen	vws	OCW
2.1	<p>Uitwerking vraagsturing</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Invulling begrip</li> <li>- Voorwaarden voor vraagsturing?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het begrip vraagsturing wordt door het ministerie gedefinieerd en in het beleid nader uitgewerkt. Veldpartijen geven hieraan veelal een eigen invulling, maar blijven wel opereren binnen de reikwijdte van de definitie.</li> <li>- De randvoorwaarden voor vraagsturing zijn het bewerkstelligen van een volwaardige positie van de zorgvrager, het creëren van ruimte en invoering van marktprikkels en transparantie van het zorgaanbod</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het begrip vraagsturing wordt door het ministerie niet als centraal begrip gehanteerd en is door het ministerie niet gedefinieerd.</li> <li>- De randvoorwaarden voor vraagsturing zijn: het versterken van de invloed van de omgeving op het functioneren van de instelling, het creëren van ruimte voor de instellingen en het optimaliseren van de informatievoorziening.</li> </ul>
2.2	<p>Tijdlijn van het beleid</p> <p>Welk moment is te markeren als het startpunt van de verandering?</p>	<p>Het denken over vraagsturing is gestart in de jaren zeventig vanuit de benoeming van het knelpunt dat burgers te weinig inspraak in de zorgverlening hadden. Invoering van instrumenten om vraagsturing te stimuleren, zoals pgb's, dateren uit de jaren negentig.</p>	<p>Het ministerie is in 1985 begonnen met het vergroten van de autonomie van de instellingen in het hoger onderwijs. De andere sectoren volgden eind jaren negentig van de vorige eeuw.</p>
2.3	<p>Welke instrumenten worden ingezet?</p>	<p>De volwaardige positie van de zorgvrager wordt ingevuld door wetgeving (rechtspositie), versterking van inkoopmacht en vergroting van de individuele en collectieve onderhandelingsmacht. Het creëren van ruimte en invoering van marktprikkels wordt vooral door economische instrumenten ingevuld, zoals beperkte vrije prijsvorming en prestatie-bekostiging. Transparantie van de informatie over het zorgaanbod wordt ingevuld door investeringen in vergelijkingsinformatie en actieve inzet van de toezichthouders.</p>	<p>Vraagsturing wordt voornamelijk vorm gegeven door de inzet van instrumenten die gericht zijn op de activering van belanghebbenden in de besluitvormingsprocedures van de 'eigen' instellingen en door de instellingen meer ruimte te geven om het onderwijs vanuit de eigen professionaliteit vorm te geven. Informatie over het presteren van de instellingen is ondersteunend bij beide hoofdlijnen van het beleid.</p>

### Vraag 3. Hoe is het beleidsproces tot nu toe verlopen?

We willen inzichtelijk maken hoe de veranderingen in de praktijk worden gebracht. Het gaat hier nadrukkelijk niet om de effecten van de ingezette veranderingen. Het gaat om het in beeld krijgen van de instrumenten die zijn ingezet om de veranderingen door te voeren.

	Elementen	vws	OCW
3.1	Welke inzet van instrumenten is gerealiseerd en welke voorwaarden zijn gerealiseerd?	De instrumenten zijn in meer of mindere mate geïmplementeerd. Evaluaties en onderzoek wijzen er op dat de instrumenten wel prikkelend werken, maar dat de beoogde transitie, maar een stelsel waar de patiënt centraal staat nog niet is afgerond	De instrumenten zijn grotendeels conform plan ingevoerd. Uitzondering is het invoeren van leerrechten in het hoger onderwijs. De wetsgang van de verplichte horizontale dialoog in primair en voortgezet onderwijs is nog in de fase van wetsvoorstel. Er is geen overzicht van de mate waarin de voorwaarden voor vraagsturing zijn gerealiseerd zijn.

### Vraag 4. Op welke wijze houdt de minister zicht op de voortgang?

#### Vraag 5. Welke informatie heeft de minister nodig en waarover verantwoordt hij zich aan de Tweede Kamer?

We willen hiermee een beeld krijgen van datgene dat de minister onderneemt om zicht te houden op het bereiken van de doelen. Het gaat om het beheersplan, het toezicht, en om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

	Elementen	vws	OCW
4.1	Op welke wijze is de minister voornemens om informatie te verzamelen om zich een oordeel te vormen over de voortgang?	Het ministerie verzamelt over de langdurige zorg, in het bijzonder het moderniseringstraject AWBZ (vallend onder de Regeling grote projecten) informatie via periodieke metingen, overleg met de regio's, benchmarking en visitaties. Op basis hiervan stelt het ministerie de voortgangsrapportages voor de Tweede Kamer op.	Het ministerie verzamelt informatie over het hoger onderwijs vanuit een veelheid van informatiebronnen. Op basis hiervan vormt het ministerie zich een oordeel over de ontwikkelingen in het hoger onderwijs en publiceert zij jaarlijks het document Kennis in Kaart.
4.2	Op welke wijze is het toezicht gepositioneerd?	Het toezicht is belegd bij twee toezichthouders, zijnde de IGZ en de NZa. Beide toezichthouders reflecteren op hun eigen rol binnen de vernieuwde verhoudingen en op de onderlinge (samenwerkings)relatie.	Het toezicht moet aansluiten bij zelfevaluaties van scholen en is proportioneel: een goed presterende school wordt minder intensief bezocht. Het ministerie streeft naar toezicht op de werking van het systeem van checks-and-balances. In het hoger onderwijs is het visitatiestelsel in 2002 (stapsgewijs) vervangen door het accreditatiestelsel. Het accreditatiestelsel heeft een dwingend karakter.

	<b>Elementen</b>	<b>vws</b>	<b>OCW</b>
4.3	Hoe houdt de minister zicht op de vraag of de organisaties vraaggericht zijn gaan werken?	In de voortgangsrapportages ligt het accent vooral op de technische realisatie van de ingezette instrumenten. Er is minder aandacht voor het behalen van de beoogde doelstellingen.	Zie V4.1. De vraag of de instellingen vraaggericht zijn gaan werken wordt niet beantwoord.
5.1	Op welke wijze informeert de minister de Tweede Kamer over de voortgang van het veranderingsproces?	De Tweede Kamer wordt geïnformeerd met voortgangsrapportages. Daarnaast verstrekt het ministerie aan de Tweede Kamer tal van andere documenten, zoals evaluaties. Deze documenten worden in de voortgangsrapportages niet in samenhang beschouwd.	De minister stuurt over het functioneren van het hoger onderwijsstelsel aan de Tweede Kamer: 1) de jaarlijkse publicatie van Kennis in kaart, 2) de periodiek bijgestelde visie van het ministerie op het hoger onderwijs, 3) afzonderlijke beleidsdossiers en informatie over de lopende begroting.

### Vraag 6. Welke volgende stappen is de minister van plan te nemen?

We willen een beeld krijgen van de vervolgplannen.

	<b>Elementen</b>	<b>vws</b>	<b>OCW</b>
6.1	Vervolgstappen	Er zijn verschillende vervolgstappen aangekondigd, zoals nieuwe wetgeving rond de rechtspositie van de patiënt en verdere facilitering van de marktwerking in de zorg.	Er zijn verschillende voornemens om het bestaand instrumentarium aan te passen aan de nieuwe verhoudingen in het onderwijsveld. Ook uitkomsten van experimenten en het parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwing kan aanleiding geven om het bestaande instrumentarium aan te passen.

## Bijlage 2 Afkortingen

AO	Algemeen overleg
AWBZ	Algemene Wet inzake Bijzondere Ziektekosten
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DBC	Diagnosebehandelcombinatie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroeps onderwijs
HOAK	Hoger onderwijs autonomie en kwaliteit
HOOP	Hoger Onderwijs- en Onderzoeksplan
IGZ	Inspectie voor de gezondheidszorg
IPO	Interprovinciaal Overleg
LGF	Leerlinggebonden financiering
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
NPCF	Nederlandse Patiënten en Consumenten Federatie
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PGB	Persoonsgebonden budget
PGO	(Fonds voor) patiënten, gehandicaptenorganisaties en ouderenbonden
PVB	Persoonsvolgend budget
RIO	Regionaal indicatieorgaan
RPCP	Regionale Patiënten en Consumenten Platform
RVZ	Raad voor de Volksgezondheid & Zorg
SER	Sociaal-Economische Raad
vmbo	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vmbo-t	theoretische leerweg op het vmbo
vso	Voortgezet speciaal onderwijs
vwo	Voortgezet wetenschappelijk onderwijs
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs
WGBO	Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst
WHW	Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WKCZ	Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector
WMCZ	Wet Medezeggenschap Cliënten Zorgsector
wmg	Wet marktordening gezondheidszorg
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WMS	Wet medezeggenschap op scholen
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WTzi	Wet Toelating Zorginstellingen
ZN	Zorgverzekeraars Nederland
ZVW	Zorgverzekeringswet

# Literatuur

## Publicaties

Algemene Rekenkamer (2006a). Afstemming in de zorg. Aanpak van chronische aandoeningen, twee voorbeelden uit de curatieve sector. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 842, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006b). Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5; Rapport Deel 2: Uitwerking naar thema's en ministeries. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30850, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). Beroepspraktijkvorming in het mbo. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 368, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

BMC (2006). Eindrapportage onderzoek naar marktgedrag in de zorg: Het ruist en bruist in de zorg. Leusden: Bestuur en Management Consultants.

BZK (2003). Kabinetsvisie 'Andere overheid'.

Commissie Biesheuvel (1994). Commissie Modernisering curatieve zorg. Rapport *Gedeelde zorg is betere zorg*. Zoetermeer: Commissie Modernisering curatieve zorg. Tevens gepubliceerd in Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 619, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Commissie Dekker (1987). Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg. Rapport *Bereidheid tot verandering*. Den Haag: Sdu.

Commissie parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31007, nr. 6. Den Haag: Sdu.

EZ en Justitie (2001). *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over het rapport 'Vouchers en persoonsgebonden budgetten' van de gelijknamige MDW-werkgroep.

EZ (2003). *Vragender wijs. Vraagsturing in de praktijk*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

EZ (2008). *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*. Brief minister over resultaten onderzoek naar marktwerkingsbeleid in verschillende sectoren. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 24 036, nr. 343. Den Haag: Sdu

Geerlings en Smulders (2004). *Wegen gewogen. Rapportage van de 3e evaluatie van het experiment Vouchers in vraaggestuurd duaal onderwijs*. Wageningen: Stoas onderzoek.

Grinten, T.E.D. van der (2000). *Sturing door de vraag & sturing van de vraag. Kanttekeningen bij vraagsturing in de gezondheidszorg*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty, responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.

IGZ (2006). *Staat van de gezondheidszorg*. Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg.

IGZ (2007a). *Jaarverslag 2006*. Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg.

IGZ (2007b). *Meerjarenbeleidsplan 2008-2011: Voor gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg*. Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Innovatiecentrum vraagsturing (z.d.) [www.icv.nl](http://www.icv.nl), geraadpleegd op 6 maart 2008.

Kraan, W.G.M. van der (2006). *Vraag naar vraagsturing; Een verkennend onderzoek naar de betekenis van vraagsturing in de Nederlandse gezondheidszorg*. Rotterdam: Erasmus universiteit.

Noordegraaf M., K. Grit. (2004). *Vragen over vraagsturing*. In *Beleidswetenschap* nr. 3, 18e jaargang.

NZA (2005). *Extramurale AWBZ-zorg. Analyse en aanbevelingen voor concurrentie in de extramurale AWBZ-zorg*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.

NZA (2006a). *Consultatiedocument Aanmerkelijke marktmacht (AMM) in de Zorg*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.

NZA (2006b). *Monitor extramurale AWBZ-zorg*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.

NZA (2006c). *Algemeen rapport uitvoering AWBZ 2005*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.

NZA (2007a). *Monitor ziekenhuiszorg 2007. Analyse van de marktontwikkelingen in het B-segment in 2007*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.

NZA (2007b). *(In) het belang van de consument; Hoe de NZA de positie van de zorgconsument bewaakt en versterkt*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.

NZA (2007c). *Uitvoeringstoets Op weg naar vrije prijzen*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.

NZA (2007d). *Care voor de toekomst. Uitvoeringstoets overheveling zorgkantoortaken*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.

NZA (2007e) *Prestatiemeting AWBZ 2006*. Utrecht: Nederlandse Zorgautoriteit.



OCW (1985). *Hoger Onderwijs Autonomie Kwaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar, 1985-1986, 19 253, nr. 1. Den Haag: Sdu.

OCW (1999). *Autonomie en deregulering in het onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar, 1998-1999, 26 480, nr. 1. Den Haag: Sdu.

OCW (2000). *Onderwijs in stelling*. Tweede Kamer, 2000-2001, bijlage bij niet-dossierstuk OCW0001384. Den Haag: Sdu.

OCW (2004a). *Meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid, meer kwaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2003-2004, 29 853, nr. 1. Den Haag: Sdu.

OCW (2004b). *Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB: samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, bijlage bij niet-dossierstuk ocwo401357. Den Haag: Sdu.

OCW (2004c). *Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, bijlage bij 29 410, nr. 22. Den Haag: Sdu.

OCW (2005). *Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 183, nr 1. Den Haag: Sdu.

OCW (2006a). *Vaststelling begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2007; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

OCW (2006b). *Brief minister over 'good governance' in het onderwijs*. Tweede Kamer, 2005-2006, 30 183, nr. 9. Den Haag: Sdu.

OCW (2006c). *Toezicht in vertrouwen; vertrouwen in toezicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, bijlage bij 30 183, nr. 11. Den Haag: Sdu.

OCW (2007a). *Vaststelling begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2008; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

OCW (2007b). *Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek – en wetenschapsbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 288, nr. 1. Den Haag: Sdu.

OCW (2007c). *Brief ministers en staatssecretaris over de nieuwe wijze van onderwijstoezicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 183, nr. 13. Den Haag: Sdu.

OCW (2007d). *Kennis in Kaart 2007*. Tweede Kamer, 2007-2008, bijlage bij 31 288, nr. 17. Den Haag: Sdu.

OCW (2007e). *Brief van de staatssecretaris over haar beleidsvoornemens voor passend onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 27 728, nr. 98. Den Haag: Sdu.

OCW (2008a). *Governance in het onderwijs; Brief minister inzake standpunten over en beweegredenen bij de belangrijkste issues van goed bestuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 183, nr. 21. Den Haag: Sdu.

OCW (2008b). *Richtlijn Jaarverslag Onderwijs: toelichtende brochure*. Den Haag: Ministerie van ocw.

Onderwijsraad (2001). *De Markt Meester?*. Den Haag: Onderwijsraad.

Pestman P. (2007). *NPM-instrumenten in de praktijk. Van ideologisch debat naar kritische toepassing*. Bestuurskunde 2007-3, p. 104-112

Ramakers C., Graauw K. de, Sombekke E., Vierke H., Doesborgh J., Woldringh C. (2007). *Evaluatie persoonsgebonden budget nieuwe stijl 2005-2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 631, nr. 232. Den Haag: Sdu.

RVZ (2000). *De rollen verdeeld*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg.

RVZ (2006). *De patiënt beter aan zet met een Zorgconsumentenwet?*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg.

Sontag L., Steensel R. van, Wolput B. van (2006). *Aanname en plaatsingsbeleid van rugzakleerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Tilburg: IVA.

Tonkens, E. (2003). *Monidige burgers, getemde professionals: Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: NIZW.

Tranzo (2007). *Kwaliteit van de gezondheidszorg en keuze-informatie voor burgers. Een internationale verkenning van initiatieven*. Tilburg: Wetenschappelijk centrum voor transformatie in Zorg en Welzijn.

Turksema R.W., Pestman P.K., Heuvel van den M.J.J. (2005). *Het persoonsgebonden budget. Een mooi idee, een weerbarstige praktijk*. Bestuurskunde jaargang 14, juli 2005, nr. 4.

vws (1999). *Nota Zicht op zorg: plan van aanpak modernisering AWBZ*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 631, nr. 1. Den Haag: Sdu.

vws (2000a). *Actieplan Zorg Verzekerd*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 488, nr. 1. Den Haag: Sdu.

vws (2000b). *Beleidsbrief Modernisering curatieve zorg, tweede fase*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 23 619, nr. 18. Den Haag: Sdu

vws (2000-2008). *Beleidsagenda's*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

vws (2001a). *Nota Vraag aan bod*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 855, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

vws (2001b). Patiënten/consumentenbeleid; Nota Met zorg kiezen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 807, nr. 2. Den Haag: Sdu.

vws (2004a). Patiënten/consumentenbeleid; Brief minister en staatssecretaris over nota 'Met zorg kiezen'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27 807, nr. 22. Den Haag: Sdu.

vws (2004b). Modernisering AWBZ; Brief staatssecretaris over het gebruik van de AWBZ-middelen (als bijlage is het Onderzoek naar het gebruik van AWBZ-middelen opgenomen). Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 26 631, nr. 106. Den Haag: Sdu.

vws (2004c). Persoonsgebonden Budgetten; Brief staatssecretaris over de evaluatie persoonsgebonden budgetten nieuwe stijl. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 657, nr. 29. Den Haag: Sdu.

vws (2006). Toekomst AWBZ; Verslag schriftelijk overleg naar aanleiding van regeringsstandpunt bij rapporten IBO-AWBZ en RVZ over toekomst AWBZ. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 597, nr. 2. Den Haag: Sdu.

vws (2007). Modernisering AWBZ; Brief staatssecretaris over het tweede evaluatierapport over de PGB-regeling nieuwe stijl. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 631, nr. 232. Den Haag: Sdu.

vws (2008a). Modernisering AWBZ: Brief staatssecretaris met 14e voortgangsrapportage modernisering AWBZ. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26631, nr. 240. Den Haag: Sdu.

vws (2008b) Rijksbegroting 2008. Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Begroting XVI.

Werkgroep vraagsturing bij (semi)publieke diensten (2005). Beslissende invloed voor de burger. Den Haag.

WRR (2004). Bewijzen van goede dienstverlening. Den Haag: WRR.

### **Wet- en regelgeving onderwijs**

Wet op het primair onderwijs. Wet van 2 juli 1981, houdende wet op het basisonderwijs.

Wet educatie en beroepsonderwijs. Wet van 31 oktober 1995, houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs.

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Wet van 8 oktober 1992, houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Wet op het onderwijstoezicht. Wet van 20 juni 2002 houdende Wet op het onderwijstoezicht.

*Wet medezeggenschap op scholen.* Wet van 30 november 2006, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot medezeggenschap op scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs.

### **Wet- en regelgeving zorg**

*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.* Wet van 14 december 1967, houdende algemene verzekering bijzondere ziektekosten.

*Gezondheidswet.* Wet van 18 januari 1956, houdende nieuwe wettelijke voorschriften met betrekking tot de organisatie van de zorg voor de volksgezondheid.

*Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst.* Wet van 17 november 1994 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de opneming van bepalingen omtrent de overeenkomst tot het verrichten van handelingen op het gebied van de geneeskunst.

*Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector.* Wet van 29 mei 1995, houdende regels ter zake van de behandeling van klachten van cliënten van zorgaanbieders op het terrein van de maatschappelijke zorg en gezondheidszorg.

*Wet Medezeggenschap Cliënten Zorgsector.* Wet van 29 februari 1996, houdende regels ter bevordering van de medezeggenschap van de cliënten van uit collectieve middelen gefinancierde zorgaanbieders op het terrein van de maatschappelijke zorg en gezondheidszorg.

*Wet Marktordening Gezondheidszorg.* Wet van 7 juli 2006, houdende regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg.

*Wet Maatschappelijke Ondersteuning.* Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning.

*Wet Toelating Zorginstellingen.* Wet van 20 oktober 2005 tot vereenvoudiging van het stelsel van overheidsbemoediging met het aanbod van zorginstellingen.

*Zorgverzekeringswet.* Wet van 16 juni 2005, houdende regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking.



**Onderzoeksteam**

Mw. dr. D.M.E. van Est (projectleider)

Dhr. H.E.J. van der Geest RE

Mw. drs. I.J. de Haan

Mw. drs. J. van 't Hoff

Mw. drs. C.P. Kreft

Mw. mr. K. de Kruijf

Dhr. drs. W. Smit

**Voorlichting en tekstbegeleiding****Afdeling Communicatie**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

fax (070) 342 41 30

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

**Ontwerp**

Corps Ontwerpers, Den Haag

**Fotografie**

iStockphoto

**Den Haag**

juni 2008