

Andersson Elffers Felix

Kernrapport Evaluatie Stagefonds Zorg

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor
toekomstige arbeidskwaliteit

Utrecht, 17 februari 2011

GV153/Rapp/003e Kernrapport Evaluatie Stagefonds

Inhoud

1 Conclusies en aanbevelingen 3

- 1.1 Conclusies 3
- 1.2 Aanbevelingen 4

2 Inleiding 8

3 De regeling 10

- 3.1 Het Stagefonds 10
 - 3.1.1 Ontwikkeling regeling 2008 – 2010 11

4 De evaluatie 14

- 4.1 Ontwikkelingen 14
- 4.2 Aanpak 15

5 Resultaten: meer en beter 17

- 5.1 Meer stageplaatsen 17
- 5.2 Beter stageplaatsen 19

6 Uitvoerbaarheid: werking van de regeling 22

- 6.1 Doelmatigheid 22
- 6.2 Effectiviteit 22

1 Conclusies en aanbevelingen

1.1 Conclusies

1

Het Stagefonds heeft als instrument gewerkt. Er zijn meer en betere stages gerealiseerd, die (indirect) te danken zijn aan het Stagefonds. De Stagefondsmiddelen zijn doeltreffend en doelmatig ingezet.

2

In de afgelopen drie jaar zijn er meer stageplaatsen aangeboden en gerealiseerd in het MBO (BOL en BBL). De doelstelling van het Stagefonds (+20% in 2012 ten opzichte van 2008) is alleen al in het MBO/BBL volledig gerealiseerd. Voor het MBO is zowel het aantal door zorgorganisaties aangeboden stages (geregistreerd door Calibris) als het aantal gesubsidieerde stageplaatsen (geregistreerd door het ministerie van VWS) geanalyseerd. In het MBO/BOL is de doelstelling (+10% in 2012 ten opzichte van 2008) wat betreft aantal gesubsidieerde stageplaatsen nog niet gerealiseerd. Voor wat betreft de door zorgorganisaties aangeboden stageplaatsen is de doelstelling voor zowel BOL als BBL wel gerealiseerd. In het HBO is het aantal gesubsidieerde stageplaatsen nagenoeg gelijk gebleven. De doelstelling in het HBO (+10% in 2012 ten opzichte van 2008) is vooralsnog niet gerealiseerd. In het HBO wordt het aanbod van stageplaatsen niet centraal geregistreerd. Over het al dan niet realiseren van de doelstelling in termen van aangeboden stageplaatsen kan daarom geen uitspraak worden gedaan.

3

De positieve ontwikkeling van het aantal stageplaatsen (MBO) is indirect te danken aan het Stagefonds. Voor de stageplaatsen in het HBO heeft het Stagefonds er mede voor gezorgd dat – ondanks remmende factoren – het aantal stageplaatsen op een constant niveau is gebleven.

4

De kwaliteit van de stageplaatsen is de afgelopen jaren verbeterd. Dat wordt met name zichtbaar in verbeterde begeleiding van studenten, intensievere en betere samenwerking tussen zorgorganisaties en onderwijsinstellingen, organisatiebreed nageleefd stagebeleid in zorgorganisaties en een verbeterde match tussen vraag en aanbod.

5

Het Stagefonds is vooral doorslaggevend geweest in het mogelijk maken van betere stageplaatsen. Ontwikkelingen zoals bezuinigingen en nieuwe financieringssystemen leidden in zorgorganisaties tot een interne focus op financiën en bedrijfsvoering. Het Stagefonds heeft het mogelijk gemaakt om de intrinsieke motivatie van zorgorganisaties om te investeren in het opleiden van stagiairs en het ontwikkelen van de kwaliteit van stages – onder druk van toekomstige arbeidsmarktkrapte – om te zetten in resultaten. Het Stagefonds heeft ertoe bijgedragen dat personeelsbeleid meer en continue op de agenda van zorgorganisaties terecht is gekomen.

6

De Stagefondsregeling geniet een grote bekendheid onder de doelgroep en de communicatie over de procedure van de regeling is helder. De administratieve lasten zijn voor de zorgorganisaties laag. Onderwijsinstellingen ervaren, zeker in de eerste twee jaren van de regeling, een hogere lastendruk. Zorgorganisaties krijgen voor relatief weinig inspanning een

bedrag dat zij naar eigen inzicht kunnen inzetten. Uit de evaluatie blijkt dat dit geld (indirect) heeft bijgedragen aan meer en betere stageplaatsen. In dat kader wordt geconcludeerd dat het Stagefonds een doeltreffende regeling is.

7

De Stagefondsmiddelen worden ingezet voor belangrijke elementen in de ontwikkeling (kwaliteit en kwantiteit) van stageplaatsen. Anders gezegd het geld wordt voor het merendeel ingezet waar het voor bedoeld is. De regeling is een financiële ondersteuning (extrinsieke beloning) die de intrinsieke motivatie van zorgorganisaties om te anticiperen op de toekomstige arbeidsmarktkrapte versterkt. De huidige vormgeving van de regeling past daarbij: achteraf uitkeren, niet geoormerkt, beperkt gedifferentieerde normbedragen, tegemoetkoming in plaats van kostenvergoeding.

8

Het Stagefonds heeft geleid tot twee positieve externe effecten. In de eerste plaats op de administraties van stageplaatsen in zorgorganisaties en onderwijsinstellingen. Zorgorganisaties zijn onder invloed van het Stagefonds hun stageadministratie veel consequenter gaan bijhouden. Datzelfde geldt voor onderwijsinstellingen, in het bijzonder in het HBO. Een gestructureerde stageadministratie is een belangrijke voorwaarde om gericht en effectief beleid te kunnen voeren op het aanbieden en realiseren van stageplaatsen. Daarnaast is het Stagefonds een vliegwiel geweest voor intensivering van het gesprek tussen zorg en onderwijs over het opleiden van (nieuw) zorgpersoneel.

1.2 Aanbevelingen

Continuering van het Stagefonds

Het kabinet heeft besloten het Stagefonds structureel voort te zetten. Dit besluit sluit aan bij de conclusies uit deze evaluatie. AEF concludeert dat het Stagefonds voor de sector een waardevol instrument is om meer en betere stages te realiseren, aandacht te besteden aan de toekomstige arbeidsmarktkrapte en het belang van goed personeelsbeleid te agenderen.

Het Stagefonds heeft de afgelopen periode voor een kwalitatieve en kwantitatieve impuls (met name in het MBO) gezorgd. Verbeteringen zijn mogelijk maar ook het vasthouden van de huidige resultaten is een aandachtspunt. Voor de optimale invulling en het gebruik van het Stagefonds in de komende jaren heeft AEF hieronder een aantal aanbevelingen geformuleerd.

1

Geen grote veranderingen

AEF adviseert om de regeling zoveel mogelijk in de huidige vorm te handhaven en te continueren. Na een opstartfase waarin onderwijs- en zorgorganisaties de regeling hebben ontdekt, is continuïteit en consistentie de beste remedie voor het creëren van nog meer en betere stageplaatsen.

2

Terug naar de kern: het Stagefonds als arbeidsmarktinstrument

In de oorsprong is het Stagefonds een arbeidsmarktinstrument, gericht op het stimuleren van (zij)instroom en doorstroom van zorgpersoneel. Met de overheveling van verschillende budgetten naar het Stagefonds (in later jaren) heeft het Stagefonds meerdere functies gekregen. In het Stagefonds zijn ook budgetten opgenomen (NZA-beleidsregels) die in eerste aanleg zijn vastgesteld als scholingsmiddelen. Dat heeft in het veld geleid tot onduidelijkheid over de precieze functie van de regeling. Nu staat scholing in principe niet op gespannen voet

met het arbeidsmarktbeleid in de sector, maar het instrument Stagefonds heeft als gevolg wel aan eenduidigheid en daarmee focus ingeboet. Een duidelijke eenduidige hoofdfunctie zal het rendement van het Stagefonds versterken. Dat wil niet zeggen dat de huidige financiële samenstelling van het Stagefonds uiteengerafeld moeten worden. Het gaat erom het Stagefonds als arbeidsmarktinstrument te positioneren en te profileren. Daarna is het aan de zorgorganisaties om het instrument gericht in te zetten op het creëren en verbeteren van stageplaatsen, om op die manier antwoord te geven op organisatiespecifieke arbeidsmarkt vraagstukken. Een heldere en continue communicatie over het doel van de regeling – vooral als er wijzigingen optreden – is van belang. Niet alleen om te informeren, maar ook om voortdurend de bewustwording te stimuleren.

3

Niet verder differentiëren in normbedragen

In het huidige Stagefonds zit een beperkte differentie van normbedragen. Er zijn drie normbedragen: een normbedrag voor BOL en HBO regulier, een normbedrag voor BBL en HBO dual en een apart normbedrag voor BBL niveau 3 (verzorging, maatschappelijke / pedagogische zorg). Met differentiatie van normbedragen¹ kan de overheid zorgorganisaties stimuleren om voor bepaalde doelgroepen te kiezen. Dit heeft in de huidige regeling ook een kwantitatief effect opgeleverd, zie de substantiële groei van het aantal stageplaatsen BBL niveau 3 (verzorging, maatschappelijke/pedagogische zorg). Voor het vervolg van de regeling doet zich de afweging voor om verdergaande differentiatie in normbedragen toe te passen. Op basis van het onderhavige onderzoek kiest AEF niet voor verdergaande differentiatie. Het Stagefonds moet volgens AEF een instrument zijn dat het initiatief van zorgorganisaties ondersteunt om te investeren in de ontwikkeling van meer en betere stageplaatsen. Als de motivatie om te investeren in stages voor bepaalde doelgroepen alleen samenhangt met een financiële prikkel dan komt continuïteit en duurzaamheid onder druk te staan. Met andere woorden alleen als de zorgorganisaties overtuigd zijn van de noodzaak en het belang tot investeren, is het rendement (in kwaliteit en kwantiteit) duurzaam.

4

Ontsluit meer, betere, tijdige en periodieke informatie

In de huidige situatie wordt het Stagefonds tegen het einde van de looptijd geëvalueerd. AEF is van mening dat het periodiek ontsluiten van heldere en gedetailleerde informatie het rendement van het Stagefonds zal vergroten. Bijvoorbeeld informatie over het effect van het Stagefonds op in- en doorstroom. Waar zitten grote verschuivingen (zijstroom? doorstroom?) en waar is de komende jaren nog winst te halen? De kwantitatieve doelstellingen van het Stagefonds moeten vaker en steviger worden gemonitord. De huidige arbeidsmarktbriefjes bevatten een deel van de benodigde informatie, maar zijn nog onvoldoende prikkelend voor individuele zorgorganisaties om de bewustwording op gang te brengen. Daarnaast is het van belang dat de monitor wordt uitgebreid met beroeps- en studierendement. Elementen die door de korte duur van het Stagefonds op dit moment nog niet te meten zijn, maar op de langere termijn van groot belang zijn om de effecten van het Stagefonds te bepalen.

Deze informatie op macroniveau is belangrijk om tijdig en beter zicht te krijgen op de brede effecten van het Stagefonds. Voor zorgorganisaties is het daarnaast ook belangrijk om inzicht te hebben in hun eigen individuele situatie. Zorgorganisaties weten van de toekomstige arbeidsmarkt krapte, maar de noodzaak om *nu* te investeren in stages en opleidingen wordt nog niet overal gevoeld. Periodieke up-to-date informatie over een combinatie van (a) de

¹ Verdergaande differentiatie van normbedragen heeft alleen een sturend effect als het onderscheid substantieel is.

ontwikkelingen van de zorgarbeidsmarkt in hun regio (b) de ontwikkelingen van de zorgvraag in hun regio en (c) de opbouw, in-, door- en uitstroom van hun eigen personeelsbestand, brengt de noodzaak direct op het netvlies. Hierdoor worden zorgorganisaties gestimuleerd om zelf actie te ondernemen en het rendement van het Stagefonds te vergroten.

5

Stimuleer het lerend vermogen van de zorgsector

Het Stagefonds laat veel vrijheid aan zorgorganisaties en stimuleert bij deze organisaties eigen verantwoordelijkheid en een eigen visie op het arbeidsmarktbeleid. Dit past bij de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling: werkwijze en prioriteiten worden bepaald door de zorgorganisatie, de overheid stimuleert toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit. De keerzijde hiervan is dat arbeidsmarktbeleid een individueel proces is van zorgorganisaties. Dit wordt versterkt door de transitie in de zorgsector naar marktwerking. Organisaties worden voorzichtiger, keren in eerste instantie naar binnen, proberen een eigen profiel op te bouwen en hun bedrijfsvoering op orde te brengen. Personeel is in dit alles een precair onderwerp. Het is één van de belangrijkste kapitaalgoederen in de zorg en bepaalt voor een groot deel de kwaliteit van dienstverlening. Juist omdat er sprake is van (toekomstige) schaarste zal enerzijds een zorgorganisatie streven naar individuele maximalisatie van een kwalitatief personeelsbestand en heeft anderzijds de overheid de verantwoordelijkheid voor een evenredige verdeling van kwaliteit en toegankelijkheid over alle regio's en branches.

In de huidige situatie wordt de noodzaak om te investeren in arbeidsmarktbeleid gevoeld, maar de sense of urgency is nog niet op alle lagen in de organisatie doorgedrongen. Dat geldt met name voor de wat kleinere zorgorganisaties. In sommige gevallen is het de HRM- of opleidingsmanager die het onderwerp als enige vertegenwoordigt, vooral in het geweld van de huidige bezuinigingen. Bewustwording is een belangrijk punt van aandacht dat voortdurend gevoed moet worden. Daarin spelen de partners in het Stagefonds (het ministerie van VWS, werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers, de onderwijssector) nu ook al een belangrijke rol. Op verschillende manieren worden zorgorganisaties en het onderwijs geïnformeerd en gestimuleerd om hun arbeidsmarktbeleid verder te ontwikkelen. Zeker zolang de zorgsector in een transitiefase zit op weg naar een toekomstbestendige situatie is het van belang om het lerende vermogen van de zorgsector te blijven stimuleren en faciliteren.

6

Definieer - onderwijs en zorg gezamenlijk - het begrip kwaliteit van stageplaatsen

De kwaliteit is de afgelopen jaren verbeterd, maar of deze verbetering duurzaam is valt nog te bezien. Veel zorgorganisaties zijn bewust van nut en noodzaak van voortdurende kwaliteitsverbetering, personeelsbeleid in den brede en stageplaatsen in het algemeen, maar door bezuinigingen en omdat de problemen van een krappere arbeidsmarkt nog niet overal direct worden gevoeld zijn er vaak andere prioriteiten die hoger op de bestuurlijke agenda staan. De continuering van het Stagefonds draagt in elk geval positief bij aan een blijvende prioritering van de kwaliteit van stages. Daarnaast is het met name van belang om voortdurend de dialoog (tussen zorgorganisaties onderling, maar ook tussen onderwijs en zorg) te organiseren over de kwaliteit van personeel in de zorg. In de huidige Stagefondsregeling is kwaliteit niet gedefinieerd. In het kader van het evaluatieonderzoek is een definitie opgesteld (met name in operationele termen). Iedere zorgorganisatie had tijdens de afgelopen Stagefondsperiode een eigen perceptie van kwaliteit. Om beter zicht te krijgen op de kwaliteitsontwikkeling van stageplaatsen in de sector is het van belang om samen met de zorg- en onderwijssector het begrip kwaliteit van stageplaatsen te definiëren. Het is belangrijk hierbij

de verbinding te maken met reeds bestaande documenten/afspraken op het gebied van kwaliteit¹.

7

Behoud de inrichting van de regeling, maar zorg voor consistentie

De zorgsector is zeer content met de lage administratieve lasten en de beleidsvrijheid die de regeling met zich meebrengt. Vooral wanneer het Stagefonds vergeleken wordt met andere regelingen. Volgens AEF zijn er geen directe aanwijzingen om elementen als 'ongeoormerkt', 'betaling achteraf' en 'beperkte differentiatie van normbedragen' te veranderen. Al deze elementen leiden tot de beoogde administratieve lastenbeperking. Het is niet te verwachten dat een verandering leidt tot een substantiële verbetering van het rendement in kwaliteit en kwantiteit.

Een belangrijk aandachtspunt blijft de administratieve lasten van de onderwijssector. In de afgelopen Stagefondsperiode - vooral in de beginjaren - heeft de administratieve lastendruk in sommige gevallen geleid tot spanning tussen onderwijsinstellingen en zorgorganisaties, vooral als de aangeleverde cijfers niet bleken te kloppen. Dit effect moet te allen tijde voorkomen worden. Inmiddels zijn de bronbestanden van de onderwijsinstellingen beter op orde. Daarnaast is het moment van aanleveren, in juni, precies tijdens de afronding van het schooljaar, ongelukkig. Bij het vervolg van de regeling is het van belang expliciet rekening te houden met de administratieve lastendruk bij onderwijsinstellingen.

Een tweede belangrijk aandachtspunt is de fluctuatie van de totale omvang van de regeling. Zorgorganisaties durven op dit moment onvoldoende te vertrouwen op de hoogte van het te ontvangen subsidiebedrag waardoor ze kiezen voor een voorzichtige besteding die elk jaar op eigen merites wordt bezien in plaats van een lange termijn strategische impuls. Kleine fluctuaties zijn inherent aan de regeling. Grote schokeffecten moeten voorkomen worden. Het kabinet heeft besloten om het Stagefonds structureel te continueren. Dit biedt zorgorganisaties de mogelijkheid om met de Stagefondsmiddelen een meerjarenstrategie te ontwikkelen om te anticiperen op de toekomstige arbeidsmarktkrapte. Hiermee verdwijnt een deel van de onzekerheid. Een ander deel van de onzekerheid voor zorgorganisaties zit in de hoogte van de normbedragen. Deze worden altijd achteraf bekend gemaakt en kunnen jaarlijks fluctueren. Om zorgorganisaties meer zekerheid aan de voorkant te bieden is het belangrijk daar waar het kan al vooraf duidelijkheid te hebben over de hoogte van de normbedragen. AEF geeft daarom in overweging na te gaan of het mogelijk is vooraf een indicatie (bandbreedte) voor het normbedrag aan te geven aan zorgorganisaties. Die bandbreedte kan gebaseerd worden op het aantal gesubsidieerde stageplaatsen in het voorgaande jaar, gecombineerd met een (verwachte) gemiddelde groei van het aantal stageplaatsen.

¹ Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan de leerbedrijferkenningregeling van Calibris, BPV protocollen in het MBO, Stageprofielen in het HBO, Platform beroepsopleiding & bedrijfsleven (kwaliteitsafspraken Convenant)

2 Inleiding

Het aantal mensen met een chronische ziekte neemt de komende 20 jaar toe met meer dan 40%. In de komende 15 jaar voorzien lange termijnramingen een toename van de zorgvraag met ongeveer 50%. Door de afnemende groei van de beroepsbevolking wordt het draagvlak voor het in stand houden van collectieve arrangementen kleiner. Niet alleen financieel, maar ook voor het feitelijk verlenen van zorg. Er is meer en andere zorg nodig en er zijn minder mensen beschikbaar om die zorg te leveren. De zorgsector staat kortom voor een gigantische opgave. Het bedenken van innovatieve zorgconcepten en voorzien in voldoende en gekwalificeerd zorgpersoneel om het niveau van zorg in Nederland op peil te houden is de uitdaging.¹

Opgave & actie

Het arbeidsmarkt vraagstuk in de zorg is evident. Op de korte termijn dreigt met name een tekort aan verzorgenden (niveau 3), op de langere termijn speelt het vraagstuk veel breder. Nu investeren in voldoende en kwalitatief hoogwaardig zorgpersoneel is daarom cruciaal. Het vorige kabinet (Balkenende IV) heeft stevig ingezet op arbeidsmarktbeleid. Met het Actieplan 'Werken aan zorg' geeft het ministerie van VWS invulling aan het kabinetsbeleid voor de zorgsector. VWS heeft gekozen voor een aanpak langs drie lijnen:

- innovatie in zorgprocessen
- investeren in behoud van personeel
- vergroten van de instroom van nieuw personeel.

In het actieplan wordt het Stagefonds voor de zorg gepresenteerd als één van de acties om de instroom van nieuw personeel te vergroten. Het Stagefonds is een instrument dat het ministerie van VWS in overleg met de sociale partners in de zorgsector en (in een later stadium) de MBO-Raad en de HBO-Raad heeft vormgegeven. Het instrument is bedoeld om zorgorganisaties door middel van een financiële tegemoetkoming te stimuleren 'meer' en 'betere' stageplaatsen te realiseren.

Voor- en zijdeur open

Door zorgorganisaties financieel tegemoet te komen door middel van een vergoeding per Beroeps Praktijk Vormingsplaats (BPV) plaats wordt de instroom van nieuw zorgpersoneel gestimuleerd. Met andere woorden: het Stagefonds zet de voordeur naar de zorgsector open. Meer BPV-plaatsen bieden meer ruimte voor de instroom van studenten in zorgopleidingen. Niet alleen de voordeur wordt opengezet, ook de zijdeur gaat met de Stagefondsregeling open. Naast BOL/HBO regulier stageplaatsen subsidieert de regeling ook BBL (en later HBO dual) stageplaatsen. Op die manier wordt de doorstroom naar hogere functies in zorgorganisaties gestimuleerd terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid om vanuit een andere sector over te stappen naar de zorgsector wordt bevorderd.

Achterdeur dicht

Indirect gooit het Stagefonds de achterdeur van de zorgsector dicht. Carrière mogelijkheden in de zorg worden door de aantrekkelijkheid van interne doorstroom naar hogere functies gestimuleerd. Daarnaast zet het Stagefonds ook in op de kwaliteit van stageplaatsen, bijvoorbeeld versterking van de werkbegeleiding. Dat kan individuele medewerkers het gevoel

¹ 'Werken aan de zorg', Arbeidsmarktbrief 2007, Kamerstuk II 2007/08, 29 282, nr 46

geven meer uit hun baan te kunnen halen, omdat zij hun kennis kunnen overdragen en een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het opleiden van het toekomstige arbeidspotentieel.

Evaluatie Stagefonds

Voor de evaluatie zijn door het ministerie van VWS drie hoofdvragen geformuleerd:

- 1 In welke mate heeft het Stagefonds in de onderzoeksperiode bijgedragen aan de doelstelling om het aantal stageplaatsen te vergroten voor zowel het MBO als het HBO?
- 2 In welke mate en hoe heeft het Stagefonds in de onderzoeksperiode bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van stageplaatsen in de zorg?
- 3 In hoeverre draagt de wijze van uitvoering van het Stagefonds bij aan de doelstellingen van het Stagefonds?

Inhoud notitie

In de periode mei tot en met december 2010 heeft een evaluatieonderzoek plaatsgevonden naar de werking van het Stagefonds. Een uitgebreid verslag van het onderzoek, inclusief de uitkomsten van verschillende enquêtes, casestudies en panelgesprekken zijn terug te vinden in het onderzoeksrapport. Dit document is een korte weergave van het onderzoeksrapport en beschrijft de belangrijkste uitkomsten van het evaluatieonderzoek op de onderwerpen: 'meer', 'beter' en 'uitvoering'.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 staat beschreven hoe de Stagefondsregeling in elkaar zit en hoe deze zich in de afgelopen drie jaar heeft ontwikkeld. De evaluatie (hoofdstuk 4) geeft een beeld van de context waarin het Stagefonds bestaat, de ontwikkelingen die mede van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van stageplaatsen en de methode die gehanteerd is bij de uitvoering van het onderzoek. In de hoofdstukken 5 en 6 staan de resultaten van het onderzoek op de onderwerpen 'meer', 'beter' en 'uitvoerbaarheid' beschreven.

3 De regeling

3.1 Het Stagefonds

Doelstelling

Het Stagefonds heeft tot doel zorgorganisaties 'meer' en 'betere' stageplaatsen aan te laten bieden. Wanneer zorgorganisaties meer stageplaatsen aanbieden kunnen zorgopleidingen meer studenten aannemen. Op die manier hoopt de regeling een bijdrage te leveren aan de oplossing van de (toekomstige) arbeidsmarktproblematiek.

Het Stagefonds beoogt ook een bijdrage te leveren aan verhoging van het studierendement en beroepsrendement. Kwalitatief goede stages verhogen doorgaans het studierendement en een goede stage-ervaring heeft een positief effect op het beroepsrendement. Met 'slechts' drie Stagefondsjaren achter de rug is het nog te vroeg een uitspraak te doen over het effect van het Stagefonds op het studie- en of beroepsrendement. Het evaluatieonderzoek richt zich bovendien alleen op die opleidingen die sinds 2008 onderdeel uitmaken van de Stagefonds regeling.

In de beschrijving van de regeling in de nu volgende passages staat de inhoud en vormgeving van de regeling bij instelling in 2008 beschreven. Wijzigingen op die opzet komen later in dit hoofdstuk aan de orde.

Kern van de regeling

Op 5 september 2008 is het Stagefonds ingesteld. Het Stagefonds is een subsidieregeling en subsidieert stageplaatsen (per fte) in zorgorganisaties die WTZ zijn toegelaten. Het Stagefonds keert jaarlijks, met terugwerkende kracht over gerealiseerde stageplaatsen in het voorgaande schooljaar, subsidies uit. Het aantal stageplaatsen wordt bepaald op basis van de informatie uit het onderwijs (BRON en CRIHO). Daarbij gaat het om stageplaatsen (BOL, BBL, HBO regulier) uit een beperkt aantal opleidingen¹. Voor elke gerealiseerde stageplaats keert het Stagefonds een standaard normbedrag uit. Normbedragen zijn vastgesteld voor BOL, BBL en HBO regulier. Voor de BBL opleiding verzorgende (niveau 3) is een apart normbedrag vastgesteld. Deze ligt hoger dan het normbedrag voor de overige BBL opleidingen, gezien de korte termijn krapte die zich binnen deze groep voordoet. Het Stagefonds is een tijdelijke regeling die in 2012 komt te vervallen². Dat betekent dat het Stagefonds uitkeert over vier studiejaren (2007 - 2008, 2008 - 2009, 2009 - 2010 en 2010 - 2011).

Het Stagefonds als arbeidsmarktinstrument

Het Stagefonds is ingezet als arbeidsmarktinstrument gericht op het stimuleren van (zij) instroom en doorstroom van zorgpersoneel. Daar waar tekorten zijn of deze dreigen te ontstaan moet het Stagefonds het aanbieden van stageplaatsen aantrekkelijker maken. Uitgangspunt is daarom geweest de beschikbare middelen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk in te zetten.

¹ Verpleegkunde (4, BOL), Verzorgende (3, BOL en BBL), Helpende Zorg (2, BOL), Zorghulp (1, BOL), Maatschappelijke zorg (4, BOL), Maatschappelijke zorg (3, BOL en BBL), Helpende zorg en welzijn (2, BOL), Pedagogisch medewerker (4, BOL), Pedagogisch medewerker (3, BOL en BBL), Helpende welzijn (2, BOL), Verpleegkunde (5), Sociaal pedagogische hulpverlening (5), Maatschappelijk werk en dienstverlening (5), Social work (5).

² Inmiddels is besloten dat het Stagefonds na 2011 structureel wordt voortgezet.

Om de inzet van middelen te bepalen zijn gegevens uit Regiomarge 2007 en de BPV-balans van Calibris (2007) gebruikt als basis. Daaruit bleek dat:

- de grootste knelpunten zich zullen voordoen bij Verzorgenden niveau 3
- aan de onderkant van de arbeidsmarkt nog ruimte is (niveau 1 en 2)
- in verpleging en verzorging de behoefte groeit aan verpleegkundigen (niveau 4 en 5)
- in de gehandicaptenzorg en de jeugdzorg de behoefte groeit aan pedagogisch medewerkers en medewerkers maatschappelijke zorg.

Nieuwe instroom in niveau 3 is cruciaal. Daarnaast laat de ruimte aan de onderkant zien dat ook de doorstroom van onderaf verbeterd kan worden. Dat verklaart een focus op de BBL-opleiding verzorgende niveau 3. Opleidingen HBO dual vallen buiten de regeling. De focus voor wat betreft het stimuleren van interne doorstroom door opscholing ligt bij functies op MBO-niveau.

Het Stagefonds als aanvulling

Het Stagefonds beoogt een nieuwe extra, impuls aan het arbeidsmarktbeleid in de zorgsector te geven. Naast het Stagefonds bestonden al en bestaan nog steeds:

- Wet Vermindering Afdracht (WVA): een tegemoetkoming voor alle beroepsbegeleidende en –opleidende leerwegen op opleidingsniveau 1 en 2.
- Scholingsmiddelen uit beleidsregels Zorgverzekeringsfonds (NZA beleidsregels) voor BBL-plaatsen in de branches verpleging en verzorging, ziekenhuizen, GGZ en gehandicaptenzorg.

Verdeling middelen

Over de verdeling van het Stagefondsbudget zijn bij de instelling van het fonds twee afspraken gemaakt:

- 60% van het budget is bestemd voor stageplaatsen BOL/HBO regulier en 40% voor stageplaatsen BBL.
- Bij de verdeling van middelen wordt zoveel mogelijk aangesloten op afspraken uit het algemene arbeidsmarktbeleid. Voor het Stagefonds betekende dat dat ongeveer 70% van het beschikbare budget voor de care en 30% voor de cure beschikbaar kwam.

Berekening stageplaatsen & normbedragen

De hoogte van de subsidie ofwel de normbedragen per stageplaats worden bepaald op basis van het aantal gerealiseerde stageplaatsen in fte. Het aantal uren dat stage is gelopen (zoals vermeld in de stagecontracten) wordt omgerekend naar één plaats. Daarbij omvat een volledige stageplaats BBL 1280 uur en een volledige stageplaats BOL/HBO regulier 1440 uur. Het totaal aantal (omgerekende) stageplaatsen afgezet tegen het totaal beschikbare bedrag bepaalt vervolgens de hoogte van het normbedrag.

3.1.1 Ontwikkeling regeling 2008 – 2010

Na instelling van de regeling in 2008 is het Stagefonds in 2009 op twee onderdelen aangepast. De aanpassingen hebben effect gehad op de omvang en de reikwijdte van het Stagefonds.

Omvang Stagefonds

In 2009 is een deel van de scholingsmiddelen uit de NZA-beleidsregels (met een maximum van € 1.100,- per stageplaats) overgeheveld naar het Stagefonds. Voor de zorgbranches waarvoor geen beleidsregel bestond of waar het bedrag aan scholingsmiddelen lager was dan € 1.100,- zijn door VWS extra middelen ter beschikking gesteld. Effect van deze wijziging in de regeling is dat nu voor alle BOL/HBO regulier opleidingen, tot dan toe vallend onder het Stagefonds, ook de BBL/HBO dual variant van deze opleidingen binnen het Stagefonds komt te vallen. De extra beschikbare middelen voor BBL-plaatsen verzorgende niveau 3 blijven bestaan.

De totale omvang van het Stagefonds varieert over de jaren. In onderstaande tabel is die ontwikkeling inzichtelijk gemaakt.

Tabel 1 Samenstelling Stagefonds

	2007 - 2008	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011
Gereserveerde bedragen bij de start in 2008	45	55	65	65
Korting Stagefonds (VWS bezuinigingen)				-26
Arbeidsmarktbeleid Wmo 2008	10			
Regulier arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid VWS	8			
Niet doorgaan zorgbeurs (2009)		10		
Overheveling middelen uit NZA-beleidsregels		25	25	25
Begroting VWS (sectoren zonder NZA-regels)		8	8	8
PvA arbeidsmarkt Jeugd		1	1	1
Totaal	63	99	99	73

Bedragen in bovenstaande tabel zijn bedragen in miljoenen euro's

Aanvullende opmerkingen bij deze tabel

- In de brief bij het aanvraagformulier Stagefonds aan de zorgorganisaties (september 2008) staat aangegeven dat er 59 miljoen beschikbaar is voor het Stagefonds over het stagejaar 2007 - 2008. In totaal doen zorgorganisaties voor 63 miljoen euro aan aanvragen. Die extra 4 miljoen euro is gefinancierd met behulp van extra middelen regulier arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid van VWS. Deze waren oorspronkelijk geraamd op 4 miljoen euro, maar dragen uiteindelijk voor 8 miljoen euro bij.
- In 2008 is, naar aanleiding van het amendement de Vries, 10 miljoen euro binnen het innovatiebudget van de zorg vrijgespeeld ten behoeve van de instelling van de zorgbeurs. De bedoeling was helpenden, verzorgenden en verpleegkundigen met een eigen budget een vervolgstudie in de zorg te kunnen laten starten. De gereserveerde middelen zijn toegevoegd aan het Stagefonds.
- In de informerende brief aan zorgorganisatie over het Stagefonds 2008 - 2009 (mei 2009) is vermeld dat er voor dat jaar 89 miljoen euro beschikbaar is voor het Stagefonds. Uiteindelijk komt het beschikbaar budget uit op 99 miljoen euro omdat de zorgbeurs niet doorgaat en besloten wordt deze middelen onder te brengen in het Stagefonds.
- Het gereserveerde bedrag Stagefonds voor het jaar 2010 - 2011 zal lager uitvallen dan de 65 miljoen euro zoals bij aanvang begroot. De algemene bezuinigingsopdracht van VWS voor 2010 - 2011 heeft ertoe geleid dat eenmalig op het Stagefonds voor een bedrag van 26 miljoen euro bezuinigd is.
- Onlangs heeft het kabinet besloten de Stagefonds regeling na 2011 structureel voort te zetten.

Reikwijdte Stagefonds

De reikwijdte van het Stagefonds is door een aantal wijzigingen vergroot. Het gaat dan om toevoegingen van opleidingen en branches, te weten:

- HBO-pedagogiek
- gerealiseerde stageplaatsen bij erkende particuliere onderwijsinstellingen
- justitiële jeugdzorg (justitiële jeugdinstellingen, bureaus Halt, Raden voor de Kinderbescherming).

Het karakter verandert

Het Stagefonds is in 2008 ingesteld als arbeidsmarktinstrument. Dat betekent dat bij de vormgeving van de regeling destijds een aantal bewuste keuzes is gemaakt heel gericht bedoeld om de arbeidsmarkt in de zorgsector te beïnvloeden. Eén van die keuzes betrof het uitkeren van een substantieel hoger normbedrag aan BBL niveau 3 (verzorgenden, medewerker maatschappelijke zorg, pedagogisch medewerker). Juist in deze functies, met dit opleidingsniveau, was de arbeidsmarktproblematiek het meest evident en urgent. De aanpassingen in de regeling in de afgelopen jaren hebben het karakter van het Stagefonds primair als arbeidsmarktinstrument doen vervagen. Met de overheveling van de scholingsmiddelen van de NZA-beleidsregels kreeg het Stagefonds naast de arbeidsmarktfunctie ook een scholingsfunctie. Scholing en arbeidsmarkt staan weliswaar niet op gespannen voet met elkaar, toch heeft dit in het werkveld voor onduidelijkheid gezorgd. De overheveling van middelen betekende ook een uitbreiding van het opleidingsaanbod vallend binnen het Stagefonds. Daarmee werd het mogelijk voor een grotere range aan stageplaatsen subsidie aan te vragen. Zodoende nam het aantal gesubsidieerde stageplaatsen, los van het feit dat het Stagefonds moet leiden tot meer stageplaatsen, per definitie toe.

4 De evaluatie

De evaluatie van het Stagefonds vindt plaats in het derde uitvoeringsjaar van de regeling en beoogt een onafhankelijk oordeel te geven over het bereiken van de doelen van het Stagefonds en de wijze waarop de doelen dan niet worden gerealiseerd.

AEF heeft tijdens het evaluatieonderzoek een aantal uitgangspunten gehanteerd:

Inhoudelijk

- de evaluatie richt zich op die opleidingen die sinds het eerste jaar van het Stagefonds (2008) in de regeling zijn opgenomen
- het Stagefonds is één van de vele ontwikkelingen in de zorg die van invloed (kan) zijn op de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen
- de precieze factor van invloed van elke gebeurtenis is niet te duiden en zal bovendien ook verschillen per branche en regio
- AEF probeert daarom ook niet het autonome effect van het Stagefonds op de ontwikkeling in aantallen en kwaliteit van stageplaatsen inzichtelijk te maken. Dit onderzoek zoekt naar een verklaring die het effect (positief, negatief of neutraal) van het Stagefonds plausibel maakt.

Procesmatig

- zoveel mogelijk aansluiten op bestaande informatiestructuren en bronnen
- beperken van de (administratieve) lasten voor deelnemers aan het onderzoek
- om doelredenering te voorkomen en de kwaliteit van de ontvangen informatie te verifiëren heeft AEF een grote diversiteit aan onderzoeksinstrumenten en (informatie)bronnen gebruikt
- het ontbreken van een definitie en nulmeting ten aanzien van de kwaliteit van stageplaatsen vraagt om een zorgvuldige onderzoeksmethode (definiëring van het concept en aanpak evaluatie).

4.1 Ontwikkelingen

Gedurende het onderzoek heeft AEF een aantal ontwikkelingen geïdentificeerd dat van invloed is op de kwaliteit en het aantal stageplaatsen en dat gedurende de Stagefondsjaren plaatsvond. Dit leidt voor AEF tot de conclusie dat het evaluatieonderzoek alleen een plausibel effect van het Stagefonds, en niet een causaal verband, kan aantonen. Daarnaast vormen deze ontwikkelingen belangrijke referentiegegevens in het onderzoek door de impact van het Stagefonds af te meten in verhouding tot de (ervaren) impact van andere relevante ontwikkelingen.

De ontwikkelingen die in het onderzoek in ogenschouw zijn genomen vallen uiteen in drie categorieën:

- a Algemene ontwikkelingen
- b Ontwikkelingen in de zorg
- c Ontwikkelingen in het onderwijs.

A Algemene ontwikkelingen

- Economische recessie. Studenten studeren langer als gevolg van de economische recessie, hierdoor is er een grotere groei van het aantal zorg- en welzijnsstudenten dan in eerste instantie geraamd. Zorgberoepen worden aantrekkelijker vanwege het stabiele arbeidsmarktperspectief in de zorg.

- Bezuinigingen. Druk op tarieven leidt tot focus op de bedrijfsvoering en op orde zijnde financiën, prioritering van inzet van middelen waarbij het stagebudget moet concurreren met andere prioriteiten.

B Ontwikkelingen in de zorg

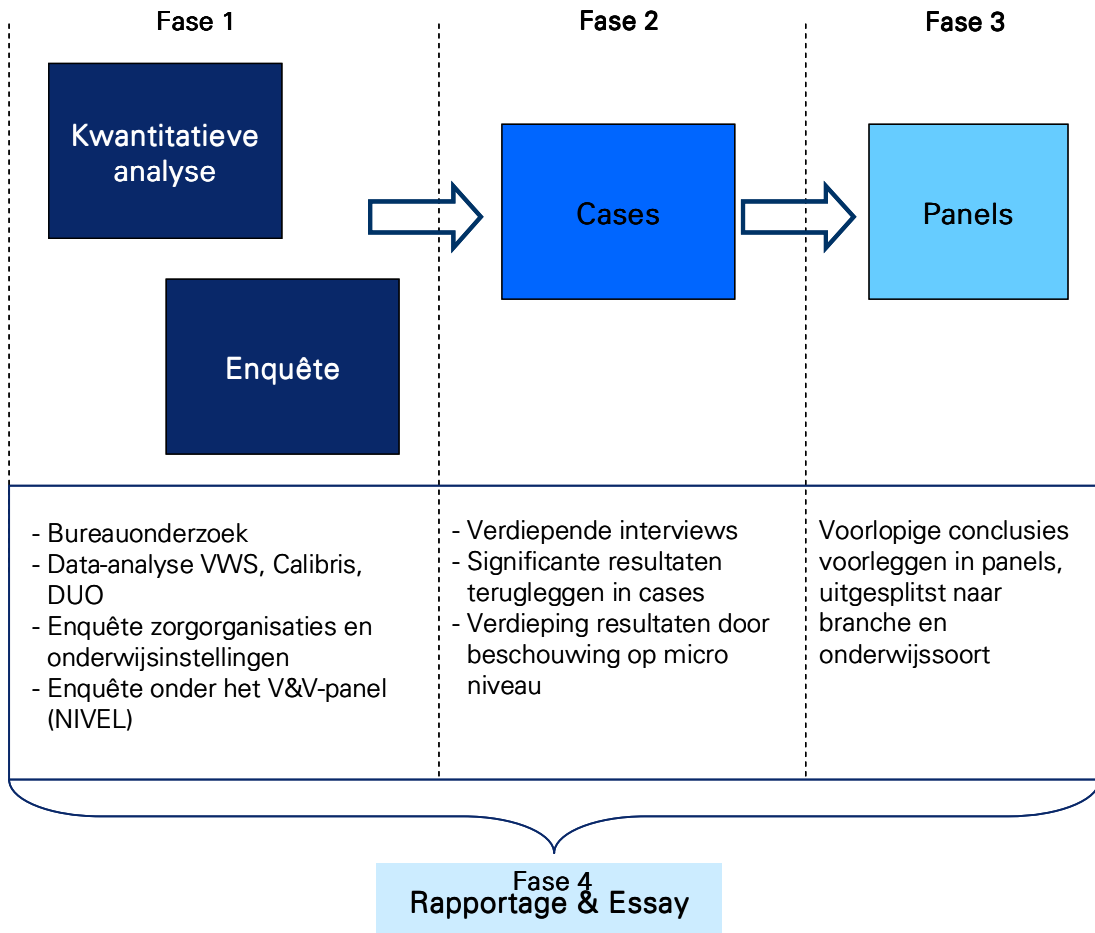
- Raming arbeidsproblematiek in de zorg. Zorgorganisaties zijn zich steeds meer bewust van de toekomstige arbeidsmarktknelpunten en hun eigen verantwoordelijkheid voor het opleiden, binden en boeien van personeel.
- Nieuwe financieringssystematiek (AWBZ, Wmo en ZVW). Zorgorganisaties worden geconfronteerd met onzekerheid over inkomsten. Er ontstaat een focus op financiën en bedrijfsvoering als gevolg van de introductie van marktwerking. Enerzijds leidt dit tot een voorzichtiger uitgavenbeleid en anderzijds tot meer aandacht voor het opleidingsniveau van de medewerker om kwaliteiten gericht in te zetten (kosten/baten afweging).
- Veranderende zorgvraag. Scherpere sturing op competenties (vraaggericht), meer behoefte aan specialisten en een hoger opleidingsniveau voor zwaardere zorg.
- Kleinschalig wonen. De nieuwe manier van werken leidt tot een focus op de ontwikkeling van de eigen medewerkers boven de stagiairs. Zorgorganisaties streven kortom naar een gerichtere inzet van competenties.

C Ontwikkelingen in het onderwijs

- Competentiegericht onderwijs: Opleiden in de praktijk komt centraal te staan. De nieuwe vorm van onderwijs leidt tot hogere eisen aan kwaliteit en inhoud van stages en vraagt een coachende vorm van leren.
- Kwaliteit/niveau van studenten. Vanuit de zorgorganisatie is er commentaar op het niveau van de leerlingen (beperkte vakbekwaamheid). Anderzijds zijn de leerlingen veeleisender ten aanzien van de kwaliteit, vergoeding en begeleiding van stages.
- Verschuivende verantwoordelijkheden voor opleiden in de zorg. Van zorg (in service opleiding) naar onderwijs (MBO-V, HBO-V) naar meer gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en zorg ten aanzien van opleiden.

4.2 Aanpak

De inhoudelijke en procesmatige uitgangspunten in combinatie met de set van ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat AEF expliciet gekozen heeft voor een combinatie van kwantitatief bureauonderzoek en veldwerk en kwalitatieve toetsing en verdieping door betrokkenen uit de sector (zorg en onderwijs). Uit de kwantitatieve analyse volgen bepaalde ontwikkelingen (stijging, daling, positief, negatief) van stageplaatsen en kwaliteit. De daadwerkelijke duiding (het in de context plaatsen van ontwikkelingen en keuzes in de periode 2008-2010) en de relatie met het Stagefonds vindt plaats op basis van bestaande onderzoeken en op basis van input uit de sector.



5 Resultaten: meer en beter

Voor de evaluatie zijn door het ministerie van VWS drie hoofdvragen geformuleerd:

- 1 In welke mate heeft het Stagefonds in de onderzoeksperiode bijgedragen aan de doelstelling om het aantal stageplaatsen te vergroten voor zowel het MBO als het HBO?
- 2 In welke mate en hoe heeft het Stagefonds in de onderzoeksperiode bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van stageplaatsen in de zorg?
- 3 In hoeverre draagt de wijze van uitvoering van het Stagefonds bij aan de doelstellingen van het Stagefonds?

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vragen 1 en 2. Beantwoording van vraag 3 gebeurt in hoofdstuk 6.

5.1 Meer stageplaatsen

Eerste object van onderzoek is de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen in de periode 2008 - 2010. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar (door het Stagefonds) *gesubsidieerde* stageplaatsen en (door zorgorganisaties in totaal) *aangeboden* stageplaatsen. Het aangeboden aantal kan verschillen van het gesubsidieerde aantal stageplaatsen door onder- of overbezetting afhankelijk van het aantal aangeboden studenten.

Doelstelling Meer

Meer stageplaatsen is bij de start van het Stagefonds gedefinieerd als +10% in het HBO, +20% in MBO/BBL en +10% in MBO/BOL in vier jaar na introductie van het Stagefonds (2008).

Ontwikkeling aantal stageplaatsen

De doelstellingen voor de groei van het aantal stageplaatsen BBL (+20% in vier jaar) is reeds gerealiseerd in het derde uitvoeringsjaar van het Stagefonds. Het aantal gesubsidieerde stageplaatsen BBL is toegenomen met ruim 21% ten opzichte van het aantal gesubsidieerde stageplaatsen in 2008. Het aantal aangeboden BBL-stageplaatsen door zorgorganisaties is zelfs met 25% gestegen. Het gaat dan om de BBL-opleidingen verzorgende medewerker maatschappelijke zorg en pedagogisch medewerker, alle niveau 3.

De doelstellingen voor de reguliere opleidingen in het HBO en MBO (+10% in vier jaar) zijn voorsnog niet gerealiseerd. In het HBO en MBO/BOL is het aantal gesubsidieerde stageplaatsen over de afgelopen drie jaar constant gebleven.

Het aantal aangeboden stageplaatsen in het MBO/BOL is wel substantieel gestegen, namelijk met 19%¹. Voor het MBO is duidelijk sprake van een positieve ontwikkeling van het aantal stageplaatsen in de periode 2008 - 2010.

¹ De analyse van het aantal aangeboden stageplaatsen is alleen voor de MBO-opleidingen mogelijk. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het Beroepspraktijkvormings-Volume (BPV-volume) zoals Calibris dit sinds 2006 bepaalt. De aangeboden plaatsen voor de HBO-opleidingen worden niet door Calibris geïnventariseerd. De cijfermatige gegevens ontbreken om feitelijk iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van het aantal aangeboden stageplaatsen in het HBO. Het gesubsidieerde aantal stageplaatsen komt rechtstreeks uit de bronbestanden van VWS.

	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Totaal MBO BBL (gesubsidieerd)	9.901	11.626	11.988
MBO BBL (index, gesubsidieerd)	100%	117%	121%
MBO BBL (index, aangeboden)	100%		125%
Totaal MBO BOL (gesubsidieerd)	12.517	12.042	12.640
MBO BOL (index, gesubsidieerd)	100%	96%	101%
MBO BOL (index, aangeboden)	100%		119%
Totaal HBO Regulier (gesubsidieerd)	5.068	4.496	5.024
HBO Regulier (index, gesubsidieerd)	100%	89%	99%

Over bijna alle branches is een stijging van het aantal aangeboden en gesubsidieerde stageplaatsen te zien. Ten aanzien van de regio's kan geconcludeerd worden dat de grootste groei zit bij de regio's waar ook in de toekomst de grootste arbeidsmarktproblemen verwacht worden.

De invloed van het Stagefonds op de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen

De centrale vraag van dit onderzoek is of de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen te danken is aan het Stagefonds. Zoals eerder aangegeven kan AEF geen uitspraak doen over een causale relatie tussen de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen en de inzet van het Stagefonds. Er hebben vele andere ontwikkelingen plaatsgevonden die ook van invloed zijn. De invloed van het Stagefonds is niet in een isolement te bezien. AEF heeft onderzocht of het plausibel is dat het Stagefonds een positieve invloed heeft gehad op de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen.

AEF concludeert dat voor zowel het MBO (BOL + BBL) als het HBO het Stagefonds een (beperkte) positieve invloed heeft gehad op de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen.

Deze conclusie wordt onderbouwd door deze vanuit twee invalshoeken nader te belichten:

1 Studentenaantallen

Voor het MBO (BOL + BBL) geldt dat de studentenaantallen minder hard stijgen dan het aantal stageplaatsen. Hieruit concludeert AEF dat er nog meer factoren dan alleen een toename Van het aantal studenten in het spel zijn die de groei van het aantal stageplaatsen bevorderen. Voor het HBO ligt dit beeld genuanceerder. Over de studiejaren waarop het Stagefonds betrekking heeft is de totale groei van het aantal studenten groter dan de groei van het aantal (gesubsidieerde) stages. Vanuit de studentenaantallen was er dus een push om meer stageplaatsen te realiseren, maar deze groei is in het HBO niet gerealiseerd. Dat geldt vooral in het eerste jaar van het Stagefonds. Een vergelijking tussen de jaren laat een sterker stijgingspercentage zien van het aantal stageplaatsen dan het stijgingspercentage in studentenaantallen. Hierdoor lijkt het er op dat in de latere jaren van het Stagefonds (het afgelopen jaar en de komende jaren) het HBO een inhaalslag gaat maken.

2 Ontwikkelingen

AEF heeft met behulp van de enquêtes, interviews, casestudies en panels onderzocht welke factoren een remmende dan wel stimulerende werking hebben op de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen. In de beleving van de zorg- en onderwijssector is een aantal remmende factoren redelijk dominant geweest, zoals de economische recessie, de veranderende financieringssystematiek, fusies, reorganisaties en de bezuinigingen. Hierdoor lag de focus van de zorgorganisaties de afgelopen jaren op bedrijfsvoering en financiën (het financiële beheer). Daartegenover staat dat zorgorganisaties bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid en de

noodzaak om vroegtijdig te anticiperen op de toekomstige arbeidsmarktproblemen in de zorg. De druk op de arbeidsmarkt heeft een stimulerende werking gehad op de ontwikkeling van het aantal stageplaatsen. Voor het MBO komt daar ook de stimulerende werking van het competentiegericht onderwijs (CGO) bij. Het CGO heeft echter een positievere invloed gehad op de kwaliteit dan op de kwantiteit van stageplaatsen.

Hoewel de zorgorganisaties intrinsiek gemotiveerd zijn om het toekomstige arbeidsmarktprobleem aan te pakken zijn de remmende factoren een belemmering om ook echt werk te maken van meer stageplaatsen. Zorgorganisaties (en in mindere mate onderwijsinstellingen) geven aan dat het Stagefonds hun financieel in staat heeft gesteld om ook daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan het behouden en creëren van stageplaatsen (en het financieren van stagevergoedingen) in hun organisatie. Zij noemen het Stagefonds een van de belangrijkste factoren van invloed op (de ontwikkeling van) het aantal stageplaatsen.

Stageplaatsen en Stagiairs

De in deze paragraaf gepresenteerde cijfers over het aantal gesubsidieerde stageplaatsen betreft stageplaatsen omgerekend naar fte. Een fte stageplaats kan ingevuld zijn door meerdere stagiairs. Zeker in stages die in de beginjaren van de opleiding worden gelopen gaat het nooit om full time stages per student maar 'delen' twee en soms zelfs meerdere studenten één full time stageplaats.

In onderstaande tabel is aangegeven over hoeveel volledige stages er in de eerste twee jaar van het Stagefonds een subsidie is uitgekeerd. Ook is aangegeven om hoeveel stagiairs dat in zijn totaliteit gaat. De gegevens zijn afkomstig uit de arbeidsmarktbriefjes 2008 en 2009.

Tabel 2 Overzicht gesubsidieerde stageplaatsen (fte), inschatting van het aantal hiermee gefaciliteerde stageplekken en het bijbehorende subsidiebedrag in duizendtallen (bron: Administratie Stagefonds). De getallen in deze tabel zijn, voor de leesbaarheid, afgerond. In bijlage IX is een tabel met niet afgeronde aantallen opgenomen.

	Gesubsidieerde stageplaatsen (fte)	Gefaciliteerde stageplekken (aantal studenten)	Totaal uitgekeerd subsidiebedrag
2007-2008	27.000,-	67.000,-	62.200.000,-
2008-2009	40.000,-	90.000,-	96.800.000,-
2009-2010	43.000,-	94.000,-	97.800.000,-

Uit deze gegevens kan worden afgeleid dat het aantal volledige stages (per fte) waarover het Stagefonds een subsidie heeft uitgekeerd in het tweede jaar met 48% is toegenomen. In het derde jaar volgt een toename van 7,5%. Het aantal stagiairs stijgt in 2009 met 34% ten opzichte van 2008. In 2010 stijgt dit aantal verder met 4%. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het aantal opleidingen binnen de reikwijdte van het Stagefonds in het tweede jaar (2008 - 2009) is uitgebreid. De stijging in dat jaar hangt ook samen met die uitbreiding.

5.2 Beter stageplaatsen

Naast *meer* stageplaatsen is het doel van het Stagefonds om ook een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van stages. Voorafgaand aan de introductie van het Stagefonds is het begrip 'beter' niet gedefinieerd. Bij de start van de evaluatie heeft AEF – in afstemming met de begeleidingscommissie en het veld – het begrip kwaliteit geoperationaliseerd. De beoordeling of een stageplaats als kwalitatief goed wordt gezien, wordt in dit onderzoek bepaald door de

kwalitatieve aansluiting tussen het aanbod aan stageplaatsen vanuit zorgorganisaties en de vraag naar deze plaatsen vanuit het onderwijs (match vraag en aanbod). Deze definitie wordt langs twee lijnen uitgewerkt. Enerzijds wordt onderzocht of de aangeboden stageplaatsen (niveau en branche) aansluiten bij de studenten die een stageplaats zoeken (niveau en branche). Anderzijds wordt onderzocht of de omstandigheden in zorgorganisaties (begeleiding, lerend klimaat, diversiteit aan ervaring, coaching, et cetera) zo georganiseerd zijn dat de praktijkervaring een waardevolle toevoeging is op de opleiding. En het onderwijs zo is ingericht (begeleiding, voorbereiding, niveau, et cetera) dat de studenten een waardevolle ervaring kunnen hebben in de praktijk.

De kwaliteit van stageplaatsen daarmee de match tussen vraag en aanbod wordt dus mede bepaald door vier elementen:

- a beleid: zorgorganisaties beschikken over beleid op het gebied van opleiden & ontwikkelen en leven het opgestelde beleid na
- b begeleiding vanuit de zorgorganisatie (stagebedrijf)
- c begeleiding vanuit de onderwijsinstelling
- d samenwerking en afstemming tussen de zorgorganisatie en de onderwijsinstelling.

Bij de introductie van het Stagefonds is er geen nulmeting van de kwaliteit gemaakt. Calibris heeft in **2007** onderzoek gedaan naar de kwaliteit van stageplaatsen in zorgorganisaties. Dit onderzoek betrof vooral het stadium waarin zorgorganisaties zich bevinden ten aanzien van de ontwikkeling van kwaliteit. Voor het definiëren van kwaliteit voor dit onderzoek heeft AEF kennisgenomen van het onderzoek en een aantal meer operationele indicatoren van kwaliteit benoemd. AEF heeft in de evaluatie met behulp van de enquête onder onderwijsinstellingen en zorgorganisaties, met terugwerkende kracht, inzicht verkregen in de kwaliteit van stages anno 2008 (start Stagefonds).

Verbetering kwaliteit stageplaatsen

AEF concludeert dat in de eerste drie uitvoeringsjaren van het Stagefonds de kwaliteit van de stageplaatsen verbeterd is: de stageplaatsen volgens zorgorganisaties en onderwijsinstellingen kwalitatief beter dan in 2008.

De kwalitatieve aansluiting tussen aanbod en vraag naar stageplaatsen is nog niet voldoende maar is de afgelopen jaren wel verder doorontwikkeld. Het overgrote deel van de zorgorganisaties beschikt over een organisatiebreed stagebeleid, dat waar mogelijk verankerd is in de dagelijkse werkprocessen en ook wordt nageleefd. Zorgorganisaties geven aan dat ze de afgelopen jaren hebben geïnvesteerd in de professionalisering van hun stagebeleid. Zorgorganisaties, onderwijsinstellingen en de leden van het panel Verpleging & Verzorging¹ zijn redelijk tevreden over de begeleiding van stagiairs in zorgorganisaties. De begeleiding – vooral op leerwerkdelen in zorgorganisaties – is verbeterd. De samenwerking tussen zorg en onderwijs is intensiever en beter geworden, al geven onderwijsinstellingen en zorgorganisaties wel aan dat het altijd nog beter kan. Meer dan voorheen is er sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

De invloed van het Stagefonds op de kwaliteitsverbetering van stageplaatsen

Ook voor 'beter' geldt de vraag of de kwaliteitsverbetering te danken is aan het Stagefonds. En ook hier geldt, om dezelfde redenen, dat AEF geen uitspraak kan doen over een causale relatie tussen de ontwikkeling van de kwaliteit van de stages en de inzet van het Stagefonds. Wel

¹ In het kader van het evaluatieonderzoek is ook een enquête gehouden onder het NIVEL Panel Verpleging & Verzorging. De uitkomsten van deze enquête zijn verwerkt in het evaluatieonderzoek en zijn apart inzichtelijk gemaakt in een factsheet. Dat factsheet is opgenomen als bijlage in het onderzoeksrapport.

concludeert AEF dat de kwaliteitsverbetering van stageplaatsen in de periode 2008 - 2010 indirect te danken is aan het Stagefonds.

Zorgorganisaties en onderwijsinstellingen geven in de enquête, interviews, cases en panelbijeenkomsten aan dat het Stagefonds bovenal een positieve impact heeft gehad op de kwaliteitsontwikkeling van de stages - meer nog dan op het aantal stageplaatsen. De motivatie van zorgorganisaties om te investeren in beleid, begeleiding en samenwerking wordt op de eerste plaats door henzelf en de onderwijsinstellingen toegeschreven aan de ontwikkelingen rond competentiegericht onderwijs en de aankomende knelpunten op de arbeidsmarkt. Alleen is het voor de zorgorganisaties nauwelijks mogelijk om ook financiële middelen te reserveren voor deze professionaliseringsslag. Vooral niet omdat een aantal remmende factoren (bezuinigingen, fusies/reorganisaties, nieuwe financieringssystematiek en economische recessie) de discussie over de inzet van middelen bepaalt. De financiële middelen uit het Stagefonds heeft het voor veel zorgorganisaties mogelijk gemaakt om kwaliteit van opleiden te agenderen op de bestuursagenda en daaraan ook daadwerkelijk uitvoering te kunnen geven.

Zowel onderwijsinstellingen als zorgorganisaties geven aan dat er nog vele verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van de kwaliteit van stageplaatsen. De afgelopen jaren is een start gemaakt met een professionaliseringsslag en kwaliteitsimpuls ervan. De kwaliteitsverbetering is begonnen en moet continue gevoed worden. Vooral zorgorganisaties die de incidentele subsidie uit het Stagefonds hebben ingezet om structurele elementen als begeleiding en permanente professionalisering te financieren, lopen het risico - wanneer het Stagefonds ten einde loopt -geconfronteerd te worden met een terugval van de kwaliteit.

6 Uitvoerbaarheid: werking van de regeling

In dit hoofdstuk volgt een antwoord op de derde onderzoeksvraag: in hoeverre draagt de wijze van uitvoering van het Stagefonds bij aan de doelstellingen van het Stagefonds.

Deze evaluatievraag heeft betrekking op de werking van het instrument het Stagefonds. Inzicht in de uitvoerbaarheid en eenvoud van de regeling is belangrijk om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid en effectiviteit van de regeling.

6.1 Doelmatigheid

AEF concludeert dat de lastendruk van de regeling beperkt is. Vooral in vergelijking met andere regelingen is het Stagefonds volgens zorgorganisaties een administratief eenvoudige regeling. De administratieve lasten worden zwaarder wanneer zorgorganisaties het niet eens zijn met de door onderwijsinstellingen aangeleverde gegevens op basis waarvan hun aanvraag is opgesteld. De extra werkzaamheden die verricht moeten worden om een eigen, aanvullende aanvraag in te dienen worden als administratief lastig ervaren. Het gaat dan in het bijzonder om de werkzaamheden rondom het verkrijgen van een accountantsverklaring. De onderwijsinstellingen ervaren een grotere administratieve lastendruk, vooral in verhouding tot de compensatie die ze hiervoor ontvangen. De verwachting is dat die lastendruk in de komende jaren verder af zal nemen nu het onderwijs weet welke gegevens aangeleverd moeten worden en de eigen administraties daar beter op zijn afgestemd.

De regeling heeft een grote bekendheid en een groot bereik onder de doelgroep. De communicatie over de procedure is duidelijk. Onderwijsinstellingen en zorgorganisaties weten waar ze terecht kunnen voor klachten. De opstartfase met kinderziektes lijkt achter de rug. Inmiddels is er sprake van gewenning aan de regeling. De aanvraagformulieren zijn helder, het non-respons daalt en de kwaliteit van de gegevens verbetert elk jaar.

Voor relatief weinig inspanning krijgen zorgorganisaties een bedrag dat vervolgens vrij besteed kan worden. De ontwikkelingen die zichtbaar zijn ten aanzien van het aantal en de kwaliteit van stageplaatsen tonen aan dat het Stagefonds, zij het indirect, zijn doel bereikt. AEF concludeert daarom dat het Stagefonds een eenvoudige en doelmatige regeling is die qua opzet en procedure duidelijk is.

6.2 Effectiviteit

Het Stagefonds is in zijn oorspronkelijke opzet een financiële prikkel. In de evaluatie heeft AEF onderzocht hoe effectief deze prikkel is en of het Stagefonds zorgorganisaties aanzet tot het maken van andere keuzes op het gebied van stageplaatsen (in aantallen en/of kwaliteit).

Normbedragen

Zorgorganisaties hebben geen eenduidig beeld van de kosten voor een stageplaats. Sommige organisaties zien stagiairs als een goedkope verruiming van de personele formatie waardoor de cliënt veel extra's geboden kan worden. Andere organisaties zien stagiairs, vanwege begeleiding en stagevergoeding, als een flinke kostenpost op de begroting. Kortom. los van de feitelijke kosten zijn er verschillen ten aanzien van de ervaren kosten. Deze verschillende percepties bepalen de elasticiteit van het normbedrag van het Stagefonds. Voor de een 'een zakcentje op een dure vakantie', voor de ander 'het bedrag dat nodig was om de stagevergoedingen te kunnen betalen en de doorslag gaf voor meer stagiairs'. Door het verschil

in beleving van kosten kan AEF geen uitspraak doen over de hoogte van het minimaal benodigde subsidiebedrag om te spreken van een effectieve prikkel. De meerderheid van de zorgorganisaties geeft aan dat het bedrag niet voldoende is om alle kosten te dekken. Dat komt overeen met het uitgangspunt van het Stagefonds; een tegemoetkoming in de gemaakte kosten.

Het Stagefonds kent drie verschillende normbedragen. Een normbedrag voor MBO BOL/HBO regulier stageplaatsen, een normbedrag voor BBL/HBO dual stageplaatsen en een apart normbedrag voor BBL niveau 3 (verzorgenden, maatschappelijk medewerker zorg, pedagogisch medewerker). Ook hiervoor geldt dat deze differentiatie van normbedragen niet leidt tot wezenlijk andere keuzes. Andere factoren – zoals het beschikbare aanbod, benodigde niveau, strategische ontwikkelingen – lijken daarin meer bepalend. De zorgorganisaties kijken veel meer naar het totale bedrag dat ze krijgen uit het Stagefonds, dan naar het bedrag per stagiair. Als dit totale bedrag substantieel is dan helpt dit het thema opleiden aan een prominente positie op de bestuursagenda.

Uitkering van het bedrag

AEF concludeert dat het beperkt houden van administratieve lasten voor zorgorganisaties van cruciaal belang is. De wijze waarop door het Stagefonds invulling is gegeven aan de uitkering (achteraf, ongeoormerkt) sluit hier goed bij aan. De opleidingsfunctionarissen van zorgorganisaties geven aan dat het hen zou helpen als de uitkering uit het Stagefonds geoormerkt is voor opleiden. Nu verdwijnt het bedrag soms in de algemene middelen (vooral als er sprake is van een tekort op de begroting). Maar ook de opleidingsfunctionarissen geven de voorkeur aan niet geoormerkt als een oormerking zou leiden tot meer verantwoording en administratieve lasten.

Het moment van uitkeren heeft geen effect op het investeren in meer of betere stageplaatsen. In de begrotingen wordt een bedrag voor het Stagefonds opgenomen dat gebaseerd is op de uitkering van voorgaande jaren. Wel pleiten de zorgorganisaties voor meer continuïteit in de hoogte van de (norm)bedragen. Door de (eenmalige) ophogingen of kortingen krijgt het instrument een 'onbetrouwbare' uitstraling, omdat zorgorganisaties niet kunnen anticiperen op de hoogte van het bedrag.

Duurzaamheid

De Stagefonds-middelen worden voor het grootste gedeelte ingezet voor tijd/capaciteit voor leerlingbegeleiding, opleiden/bijblijven van werkbegeleiders en ter compensatie van de stagevergoeding voor studenten. Dit zijn basiselementen voor het creëren van goede stageplaatsen. AEF concludeert dat het Stagefonds overwegend ingezet wordt op cruciale punten. Middelen worden ingezet precies waarvoor de regeling is bedoeld.

AEF concludeert dat zorgorganisaties – met name de verantwoordelijken voor het opleidingsbeleid – streven naar een intrinsieke motivatie van kwalitatief opleiden (gebaseerd op een lange termijn personeelsbeleid). Daarbij past de regeling van het Stagefonds: niet oormerken, tegemoetkoming in de kosten in plaats van volledige dekking en weinig administratieve lasten. Het is van belang dat het Stagefonds de zorgorganisaties prikkelt en ondersteunt in het opleiden van stagiairs (in kwaliteit en omvang). Het Stagefonds moet niet een voorwaarde voor het creëren van (kwalitatief hoogwaardige) stageplaatsen zijn. Vanwege de financiële omstandigheden in sommige zorgorganisaties is dat lastig. Het is een precair evenwicht tussen mogelijk maken (net die financiële prikkel om het geplande stagebeleid en raming van stagiairs te realiseren) versus tot voorwaarde maken (zonder financiële prikkel geen stagiairs). Dat legt een grote verantwoordelijkheid bij (de inrichting van) het instrument Stagefonds. Volgens AEF is het de crux om het instrument verder te ontwikkelen zodanig dat

het zorgorganisaties versterkt in hun intrinsieke motivatie om opleiden van stagiairs (in kwaliteit en omvang) op de agenda te zetten en te houden.