

Vergaderjaar 2003–2004

29 282

Arbeidsmarktbeleid en opleidingen zorgsector

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2003

In mijn brief van 31 oktober 2003 over «Opleiden en taakherschikken» heb ik u bericht over mijn voornemens het stelsel van opleidingen en beroepen in de gezondheidszorg ingrijpend te vernieuwen. Deze voornemens zijn gebaseerd op de aanbevelingen van het rapport «De zorg van morgen. Flexibiliteit & samenhang» dat in juli jl. door de commissie LeGrand werd uitgebracht. Ik acht de spoedige uitvoering van deze aanbevelingen van belang, en beoog nog dit jaar de Stuurgroep voor de Modernisering van de Opleidingen en Beroepsuitoefening in de Gezondheidszorg (Stuurgroep MOBG) in te stellen om de implementatie van het vernieuwingsproces te begeleiden en aan te sturen.

Tot de beoogde vernieuwing behoort ook de introductie van een nieuw systeem voor de bekostiging van zorgopleidingen. De Commissie LeGrand heeft geadviseerd een financieringssysteem te maken voor de medische vervolgopleidingen, de ziekenhuisopleidingen en de opleidingen tot nurse practitioner en physician assistant, die de werkelijke opleidingskosten goed zichtbaar maakt en ruimte biedt om nieuwe opleidingen te ontwikkelen en bestaande opleidingen te vernieuwen. Voor de uitvoering van de nieuwe systematiek stelt de commissie centrale bekostiging via een opleidingsfonds voor. In mijn brief van 31 oktober jl. (kamerstuk 29 282, nr. 1) heb ik dit voorstel grotendeels overgenomen. Waar het voorstel zich nu nog beperkt tot opleidingen die in hoofdzaak curegeoriënteerd zijn, stel ik mij voor dat de nieuwe systematiek te zijner tijd op opleidingen in alle zorgsectoren toepasbaar kan zijn.

Waarom een nieuw bekostigingssysteem?

De huidige systematiek is zeer complex en verre van transparant. Zorgopleidingen worden via uiteenlopende bronnen en op basis van meerdere regelingen bekostigd. Opleidingsmiddelen zitten grotendeels ongeoormerkt in de instellingsbudgetten, die uit premiegelden worden gefinancierd. Voor sommige opleidingen worden de opleidingsplaatsen

(mee)gefinancierd uit andere bronnen zoals begrotingsgelden. De instellingen bepalen zelf welke opleidingen ze verzorgen, en een volledig inzicht in de kosten van opleidingen en het aantal opleidingsplaatsen ontbreekt.

Deze complexe en ondoorzichtige systematiek is niet prestatiegericht en bevat geen adequate prikkels tot opleiden. De opleidingsmiddelen in de budgetten worden niet door alle instellingen navenant aan opleiden besteed en er is dus «free rider» gedrag (de ene instelling profiteert van de opleidingsinspanning van de andere).

De bestaande systematiek past niet in het beleid dat ik ten aanzien van de gezondheidszorg voer. Het beleid ten aanzien van de gehele gezondheidszorg is gericht op de omslag van een aanbod- naar een vraaggestuurd systeem waarin marktwerking een rol van betekenis speelt. Een prestatiegericht bekostigingssysteem van de zorgproductie is een vereiste om marktwerking te bevorderen. Op basis van DBC's zullen verzekeraars en zorgverleners productieafspraken maken. De DBC's gaan gelden in de ziekenhuiszorg en curatieve geestelijke gezondheidszorg. Ook de AWBZ wordt gemoderniseerd. Vanaf 2006 zal een nieuw verzekeringsstelsel worden ingevoerd om een vraaggestuurd stelsel mogelijk te maken.

Ik acht het van belang dat de bekostigingssystematiek van opleidingen in de zorg zo veel mogelijk aansluit bij de uitgangspunten en doelstellingen van het nieuwe zorgstelsel. Dit systeem moet transparant zijn en gebaseerd op prestatievergoeding. Het systeem moet ook toegankelijk zijn voor marktwerking, met inachtneming van de infrastructurele opleidingsvoorzieningen vereist voor continuïteit.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De nadere uitwerking van een nieuwe bekostigingssystematiek vereist duidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en veld.

De zorgsector is primair zelf verantwoordelijk voor goede brancheopleidingen; zij moet ook zorgen voor voldoende personeel dat doelmatig wordt ingezet. De overheid van haar kant is verantwoordelijk voor de borging van het publieke belang: kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg. De zorgopleidingen en de beroepenstructuur zijn in dit verband randvoorwaarden en instrumenteel.

De minister van VWS is systeemverantwoordelijk voor de zorgsector inclusief de brancheopleidingen en voor de macrokosten van zorgopleidingen. Om deze laatste verantwoordelijkheid te kunnen effectueren zal de minister van VWS eindverantwoordelijk moeten zijn voor het bepalen van het maximale aantal opleidingsplaatsen en van de omvang van de daartoe beschikbaar te stellen middelen. Deze invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid lijkt niet in overeenstemming te zijn met een marktgericht systeem. De markt zorgt echter niet voor voldoende opgeleide mensen o.a. door het eerder genoemde free-rider gedrag. Naast een publiek belang ligt hier, zeker op korte termijn, ook een publieke taak. De toegankelijkheid en de betaalbaarheid van de zorg moet gewaarborgd worden door een systeem waarbij voldoende personeel wordt opgeleid.

De minister van OCenW is verantwoordelijk voor de zorgopleidingen die in het reguliere onderwijs zijn ondergebracht (WO/HBO/MBO). De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs voorzien in de bekostiging van de bij deze wetten geregelde opleidingen. Deze opleidingen vallen niet onder het budgettair kader zorg (BKZ) en betrek ik dus niet in de nieuwe bekostigingssystematiek.

Contouren van de nieuwe financieringssystematiek

In overleg met betrokken veldpartijen zal ik nader bepalen welke opleidingen in de cure via de DBC's zullen worden gefinancierd en welke opleidingen via de nieuwe systematiek gaan lopen.

In de nieuwe systematiek zullen de middelen voor de zorgopleidingen niet meer via de gebruikelijke instellingsbudgetten of specifieke subsidie-regelingen aan de instellingen toekomen, maar via een eenduidig transparant systeem gebaseerd op prestatievergoeding. De instellingsbudgetten zullen dus worden geschoond van deze opleidingsmiddelen. Deze middelen worden daarna op de nieuwe wijze toegekend, zodanig dat een instelling alleen vergoedingen ontvangt als ook daadwerkelijk wordt opgeleid.

De relaties in het nieuwe bekostigingsmodel laten zich beschrijven in de vijf hiernavolgende samenhangende functies:

(1) Ramen van behoefte aan opleidingsplaatsen: beleidsgericht en realistisch

Over de behoefte aan opleidingsplaatsen laat ik mij adviseren door het Capaciteitsorgaan, waarin alle betrokken veldpartijen vertegenwoordigd zijn. Het Capaciteitsorgaan stelt ramingen op voor medische en tandheelkundige vervolgoedingen (medisch specialisten, huisartsen, sociaal geneeskundigen, verpleeghuisartsen en tandheelkundig specialisten), maar nog niet voor de nieuwe professionals (nurse practitioners, physician assistants). De ramingen houden nu ook nog geen rekening met effecten van taakherschikking en een andere organisatie van het zorgproces, en zijn dus nog betrekkelijk beleidsarm. Evenmin houden de ramingen rekening met de feitelijke accommodatiecapaciteit van de opleidingsinstellingen en de beschikbaarheid van voldoende geschikte kandidaten, dus met de reële haalbaarheid van de aanbevelingen. Dit is inmiddels besproken met het Capaciteitsorgaan, dat zich bereid heeft getoond deze taakuitbreiding te aanvaarden.

(2) Bepalen van de opleidingsvergoeding

Per opleidingsplaats moet de normatieve vergoeding per jaar voor elk van de opleidingen worden bepaald. De minister van VWS zal deze bepalen op basis van een daartoe strekkend advies. Dit advies zal gebaseerd zijn op onafhankelijk onderzoek naar de werkelijke kostprijs van de opleidingen.

(3) Vaststellen van de opleidingscapaciteit

Het is de minister van VWS die voor de centraal te financieren opleidingen uiteindelijk vaststelt hoeveel opleidingsplaatsen er in enig jaar maximaal gerealiseerd kunnen worden. Hij zal daartoe kunnen beschikken over beleidsgerichte en realistische ramingen cf. (1) en over deskundig advies met betrekking tot de normatieve vergoedingen cf. (2). Het is mijn bedoeling dat de minister van VWS te zijner tijd een geïntegreerd advies zal krijgen waarin de genoemde elementen met argumenten zijn gewogen in hun onderlinge samenhang.

(4) Toekennen van de opleidingsvergoeding

De vergoeding aan opleidingsinstellingen voor hun opleidingsinspanningen wordt op basis van normbedragen toegekend en uitgekeerd door het in te stellen opleidingsfonds, dat daarmee de functie van betaalkantoor vervult voor de centraal te financieren opleidingen.

Helder inzicht in de gerealiseerde opleidingscapaciteit en kosten is onmisbaar om te plannen en desgewenst bij te sturen. Daartoe moeten systematisch geordende en betrouwbaar geactualiseerde overzichten op regionaal en landelijk niveau beschikbaar zijn voor zowel de veldpartijen als de overheid, waarin de geplande en gerealiseerde opleidingscapaciteit wordt weergegeven, in combinatie met de gemaakte kosten.

Het is in eerste instantie de taak van het Capaciteitsorgaan en het opleidingsfonds dergelijke informatie aan te leveren. Het is mijn bedoeling dat zo spoedig mogelijk een goed geïntegreerd systeem voor deze informatievoorziening wordt ontwikkeld en toegepast.

Het opleidingsfonds

Bij de uitvoering van de nieuwe financieringsystematiek is behoefte aan een opleidingsfonds.

Het in te stellen opleidingsfonds heeft als kerntaak het doelmatig toekennen van passende vergoedingen aan instellingen die voor de zorg opleiden of opleidingen ontwikkelen. Het fonds hanteert daarbij de normbedragen en de omvang van de opleidingscapaciteit die op basis van daartoe strekkende adviezen door de minister van VWS zijn vastgesteld.

Het is mijn bedoeling dat op termijn een proces van inschrijving en aanbesteding ontstaat, opdat marktwerking ook op het terrein van de zorgopleidingen operationeel kan zijn. Nadat de minister van VWS heeft vastgesteld hoeveel opleidingsplaatsen er in enig jaar maximaal gerealiseerd kunnen worden, kunnen instellingen (of: opleidingsregio's) inschrijven. Het fonds wijst op grond van duidelijke criteria en argumenten aan welke instellingen (of: opleidingsregio's) voor welke opleidingen in welke omvang geoormerkte opleidingsgelden toe. Uitbetaling zal pas plaatsvinden wanneer de toegezegde opleidingsinspanning aantoonbaar wordt geleverd.

De bovengenoemde activiteiten stellen het fonds in staat regelmatig overzichten uit te brengen met het aantal gerealiseerde opleidingsplaatsen en de daaraan bestede vergoedingen.

Op de juridische vormgeving van het opleidingsfonds beraad ik mij nog.

Financiële gevolgen

Het is mijn bedoeling dat de nieuwe bekostiging binnen de beschikbare financiële kaders zal plaatsvinden. In beginsel is er immers sprake van een reallocatie van middelen.

De huidige uitgaven aan opleidingen kunnen alleen bekend worden, wanneer de realisatiecijfers en bijbehorende kosten bekend zijn. Waar diverse partijen thans gebruik maken van uiteenlopende gegevensbronnen is het van belang dat zo spoedig mogelijk een goed geïntegreerd systeem voor deze informatievoorziening wordt ontwikkeld en toegepast.

Fasering van de implementatie: stap voor stap voorwaarts

Voor de introductie van de nieuwe financieringsystematiek en de inrichting van het opleidingsfonds stel ik mij een gefaseerde implementatie voor. Dat geeft de mogelijkheid de nieuwe financieringsystematiek zo spoedig mogelijk te gaan toepassen, vooralsnog in een voorlopige opzet.

In het voorgaande ben ik op verscheidene plaatsen vooruitgelopen op de beoogde fasering in het implementatietraject. Ik wil op zo kort mogelijke

termijn tot een nieuwe systematiek komen en, als onderdeel daarvan, het opleidingsfonds van start laten gaan. Dat betekent dat de volgende elementen van de nieuwe systematiek pas in een latere fase geïntroduceerd kunnen worden:

- het ontwikkelen van een procedure om te komen tot een geïntegreerd advies over het aanbevolen aantal opleidingsplaatsen in relatie tot het door de Minister gestelde financiële kader;
- het introduceren van een proces van inschrijving en aanbesteding, opdat marktwerking ook op het terrein van de zorgopleidingen operationeel kan zijn;
- het ontwikkelen en toepassen van een geïntegreerd systeem voor de informatievoorziening over de opleidingscapaciteit;
- het uitwerken van de vraag hoe en wanneer deze systematiek kan worden toegepast op zorgopleidingen in overige sectoren.

De nadere uitwerking en introductie van deze elementen ligt te zijner tijd op de weg van de Stuurgroep MOBG.

Tot slot

Met de nieuwe financieringssystematiek wordt een principieel nieuwe benadering gekozen. De introductie van dit systeem en het opschonen van opleidingsmiddelen uit de instellingsbudgetten zullen een aanzienlijke inspanning vergen van alle betrokkenen. Maar deze inspanning is alleszins de moeite waard. De introductie van de nieuwe bekostigingssystematiek levert ons een transparante benadering die aansluit bij de komende stelselwijziging en is onmisbaar voor toekomstig beleid op het zo belangrijke terrein van opleidingen en beroepen in de gezondheidszorg.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J. F. Hoogervorst