

Antwoorden op de vragen van het ministerie van VWS met betrekking tot de aanvraag van de NVO tot bekostiging van de opleiding tot orthopedagoog-generalist (OG)

Het ministerie van VWS heeft in haar reactie van 17 augustus 2021 op de aanvraag van de NVO tot bekostiging van de opleiding tot orthopedagoog-generalist (OG) de NVO verzocht tot beantwoording van onderstaande vragen. Beantwoording van deze vragen wordt door het ministerie van VWS noodzakelijk geacht om een besluit te kunnen nemen over overheidsfinanciering van de opleiding tot OG.

Het merendeel van de vragen kan de NVO beantwoorden op grond van reeds beschikbare informatie; die informatie is ook reeds bekend bij het ministerie van VWS of had daar bekend kunnen zijn. Een deel van de vragen moet worden beantwoord door een raming van het Capaciteitsorgaan.

De opdracht voor de desbetreffende raming had het ministerie van VWS reeds in 2020 kunnen verstrekken. Destijds verkeerden alle betrokken partijen, inclusief het ministerie van VWS en de Kamer Beroepen Geestelijke Gezondheidszorg van het Capaciteitsorgaan, in de veronderstelling dat een onderzoeksopdracht aan het Capaciteitsorgaan uitsluitend door het ministerie van VWS kon worden verstrekt. Medio juli 2021 meldde het ministerie van VWS dat ook de beroepsgroep zelf een desbetreffende opdracht kan verstrekken. Deze situatie kent geen precedent.

De NVO, het Capaciteitsorgaan en de leden van de Kamer Beroepen Geestelijke Gezondheidszorg spelen zo flexibel mogelijk op de nieuwe en nog onbekende situatie in en zetten met betrekking tot de raming van het Capaciteitsorgaan voor 2022 in gang wat nu nog mogelijk is. Hierbij betreft het de uitvraag rondom het **zorgaanbod**; de **zorgvraag** zal helaas niet meer kunnen worden meegenomen in de komende raming. Juist dit deel zou zeer relevant zijn geweest voor de beantwoording van enkele vragen. Aangezien een raming slechts eens per drie jaar wordt uitgevoerd, levert het bovenstaande een vertraging op die tot gevolg heeft dat er minder adequaat kan worden gehandeld op de huidige ontwikkelingen in de zorg, waaronder:

- de toenemende complexiteit van de zorg;
- het feit dat orthopedagogen-generalist vanaf uiterlijk 1 januari 2022 regiebehandelaar in de ggz kunnen zijn;
- de uitvoering van de Wet Zorg en Dwang;
- de arbeidsmarkttekorten over de gehele linie van de zorg;
- de zorgwachtlijsten die onder andere daarvan het gevolg zijn.

De NVO en de brancheorganisaties betreuren buitengewoon de kostbare jaren die hiermee verloren zijn gegaan en beschouwen dit als een gemiste kans, ook en met name voor cliënten.

Hoe noodzakelijk is het dat de OG zorg levert? Kan deze zorg niet al door andere zorgverleners geleverd worden?

Met betrekking tot deze vraag wordt in deelrapport 3 van het Nivel-onderzoek (26 augustus 2021), dat in opdracht van het programma Adaptieve Psychologische Vervolgopleidingen (APV) is verricht, het volgende aangehaald: '(Zeker) voor de jeugdzorg en de gehandicaptenzorg zien de deelnemers aan de focusgroepen in de toekomst ook een taak voor de orthopedagoog-generalist weggelegd.' De OG is deskundig op het gebied van preventie, wetenschappelijk onderzoek, diagnostiek, begeleiding en behandeling van personen met leer-, gedrags-, en ontwikkelingsproblemen die zich in een pedagogische afhankelijkheidsrelatie bevinden. Andere beroepsbeoefenaars binnen het zorgdomein bezitten deze kennis met betrekking tot (pedagogische) afhankelijkheidsrelaties niet. Dit maakt de OG een uniek opgeleide professional met kennis en kunde die essentieel zijn binnen de zorgsector.

Welk zorgprobleem uitgedrukt in maat en getal lost de OG op?

Indien en voor zover mogelijk wordt dit beantwoord door:

- het in opdracht van het programma APV uitgevoerde Nivel-onderzoek;
- signalen van branche- en cliëntenorganisaties;
- de (gedeeltelijke) raming van het Capaciteitsorgaan.

Indien de minister aanvullende gegevens nodig heeft, is meer specifiek onderzoek nodig. Omdat de kosten daarvoor zouden worden onttrokken aan ofwel schaarse zorgmiddelen ofwel contributie van NVO-leden die hiervoor niet is bedoeld, is het aan het ministerie van VWS om de hiervoor benodigde middelen te verstrekken.

Om welke patiëntenpopulatie gaat het?

De cliëntenpopulatie bestaat in diverse werkvelden uit kinderen, jongeren en mensen met een beperking in een afhankelijkheidssituatie én hun ouders, (beroeps)opvoeders en verzorgers.

Is de OG een generalist of (super)specialist?

De OG is een generalistisch basisberoep in artikel 3 van de Wet BIG. De opleiding leidt op tot een breed, dat wil zeggen in diverse werkvelden en functies inzetbare postmaster-geschoolde professional. Het deskundigheidsgebied is beschreven in artikel 33f van de Wet BIG.

Welke instellingen in welke sectoren zouden over OG's moeten beschikken en moeten opleiden en in welke mate?

Hiervan gaven de NVO in haar bekostigingsaanvraag van 9 januari 2020, de zorgbranches in hun brief van 11 november 2020 en zij samen tijdens de veldbijeenkomst van 1 juni jl., waarbij ook het ministerie van VWS aanwezig was, een indicatie: het gaat om de werkvelden onderwijs, jeugdhulp, jeugdbescherming, gehandicaptenzorg, ggz en ouderenzorg. Daarbinnen gaat het, zonder limitatief te willen en te kunnen zijn, om scholen (regulier en speciaal), samenwerkingsverbanden passend onderwijs, schooladviescentra die diagnose en behandeling aanbieden, gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming, wijkteams, zorginstellingen (jeugd-, ggz-, gehandicapten- en ouderenzorg), organisaties als Veilig Thuis en Kinderbescherming en centra voor indicatiestelling.

In deelrapport 3 van het Nivel-onderzoek (26 augustus 2021) in het kader van het programma APV wordt aangegeven dat 69% van de werkgevers in de jeugdhulpsector en de gehandicaptenzorgsector meer orthopedagogen-generalist (OG'ers) in dienst zou willen hebben ten opzichte van master(ortho)pedagogen. Het gemiddelde percentage OG'ers onder alle orthopedagogen die nu in dienst zijn, is 38%. De Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) liet dit voorjaar weten over te weinig postmaster-opgeleide gedragswetenschappers te beschikken om de Wzd-functie en de functie van onafhankelijke deskundige overal conform de wettelijke verplichtingen te kunnen vervullen. Er zijn meerdere concrete signalen over een tekort aan OG'ers; er zijn echter (nog) geen streefcijfers van een gewenste verhouding.

Verder komt in het desbetreffende Nivel-onderzoek naar voren dat werkgevers aangeven dat "vacatures voor gz-psychologen moeilijk te vervullen zijn (...)";¹ de wil om meer op te leiden is aanwezig, maar een struikelblok wordt gevormd door het ontbreken van voldoende gesubsidieerde opleidingsplaatsen. Hierdoor blijft het aandeel gz-psychologen binnen de zorgorganisaties lager dan gewenst en zijn werkgevers genooddaakt om hun personele bezetting en taakverdeling anders in te richten. Een vergelijkbare passage over de OG ontbreekt, maar er is geen reden waarom eenzelfde redenering niet opgaat voor de OG. Het blijkt immers dat instellingen in de huidige situatie zelf genooddaakt worden om de opleiding tot OG te bekostigen, maar dat zij daar vaak van afzien met de reden dat de al forse druk op hun financiën daarmee verder zal toenemen.

¹ Nivel, 2021. Vraagrends, sectorale ontwikkelingen en de aansluiting tussen beroep en opleiding tot GZ-psycholoog. Deelrapport 3 voor het programma APV. p. 15.

Organisaties die opleidingen zouden moeten verzorgen zijn in ieder geval:

- zorginstellingen in de ggz, de gehandicaptenzorg en de ouderenzorg die nu al ervaring hebben met opleiding van aanpalende BIG-beroepen;
- zorginstellingen jeugdhulp, jeugdbescherming, gehandicaptenzorg, ggz die nu al ervaring hebben met de opleiding tot OG;
- onderwijsinstellingen die nu al ervaring hebben met de opleiding tot OG;
- zorginstellingen jeugdhulp die nu al ervaring hebben met het opleiden tot SKJ-postmasterorthopedagoog.

NB In de jeugdhulp bestaat, met uitzondering van een subsidieregeling voor een gelimiteerd aantal instellingen voor jeugd-ggz, geen bekostiging van opleidingsplaatsen. In het onderwijs geldt hetzelfde; complicerend is dat onderwijs buiten het domein van het ministerie van VWS valt.

Welke zorginstellingen in welke sectoren leiden nu in welke mate op?

Zie boven.

In de loop van 2022 zal een raming van het Capaciteitsorgaan voor zover dat mogelijk is, antwoord geven op deze vraag.

Welk marktfalen lost centrale financiering en -sturing op?

Er zijn diverse aspecten van marktfalen:

1. Een markt waarin het aanbod kwantitatief onvoldoende is om aan de vraag te voldoen; uit het eerder aangehaalde Nivel-onderzoek blijkt, naast een tekort aan gz-psychologen, ook een tekort aan OG'ers. Een volledige capaciteitsraming had tot een meer diepgaand antwoord op deze vraag kunnen leiden.
2. Een markt waarin oneigenlijke concurrentie tussen zorginstellingen ontstaat, omdat de een opleidt en de andere niet. De kosten die worden besteed aan opleiden, worden immers onttrokken aan de middelen voor zorg. Er zijn veel zorginstellingen die aangeven de opleiding OG zeker te willen verzorgen, maar pas als die wordt bekostigd.
3. Een markt waarin bekostigde en niet bekostigde opleidingen in een oneigenlijke concurrentiepositie terecht komen. In die situatie kiezen professionals en werkgevers voor postmasteropleidingen niet op basis van de best passende opleiding, maar op grond van de bekostiging daarvan. In de veldbijeenkomst op 1 juni jl. illustreerden werkgevers dit met concrete voorbeelden, ondanks het feit dat het profiel en kennisniveau van een OG beter bij het aanbod van de instelling zou passen. Bovendien verlaten gz-psychologen na de opleiding met regelmaat de jeugdhulp-, ouderenzorg- en gehandicaptenzorgsector en stromen uit naar de ggz, hetgeen leidt tot een tekort aan postmaster-opgeleid personeel in de eerder genoemde sectoren. Het Nivel-onderzoek (26 augustus 2021; deelrapport 3, pagina 16) in het kader van het programma APV bevestigt dat werkgevers uit de ouderenzorg- en gehandicaptenzorgsector aangeven dat de opleiding tot gz-psycholoog erg 'ggz-gericht' is en dat zij ervaren dat gz-psychologen niet de (over)stap naar hun sector maken na het voltooien van de opleiding, maar voornamelijk in de ggz gaan werken.

Het recente onderzoek van het Nivel (26 augustus 2021) spreekt over een 'stuwmeer' van 6.500 tot 10.000 universitair opgeleide masterpsychologen en -orthopedagogen, die belangstelling hebben voor de opleiding tot gz-psycholoog. Van hen is tenminste 29% orthopedagoog. (Nog) onbekend is in hoeverre die 29% belangstelling zou hebben voor de opleiding tot OG indien de opleidingsplaatsen hiervan bekostigd zouden zijn. Het desbetreffende Nivel-onderzoek haalt ook aan dat het stuwmeer binnen de gehandicaptenzorg en binnen de jeugdhulp vooral wordt ervaren van masterpsychologen ten opzichte van het aantal opleidingsplaatsen voor gz-psychologen. Hier zijn er volgens de deelnemers aan het onderzoek andere mogelijkheden ontstaan door de OG vaker in te zetten, aangezien de OG eenzelfde BIG-status heeft als de gz-psycholoog. Zou de opleiding OG worden bekostigd, dan is dat een aanvullende manier om het stuwmeer te verkleinen en wel met OG'ers die,

als zij kiezen voor een opleidingsplaats in de gehandicaptenzorg of ouderenzorg, daar na hun opleiding ook vaker zullen blijven, omdat zij hiervoor meer intrinsiek zijn gemotiveerd.

Waarom is rijksoverheidsfinanciering geboden?

Zie onder andere de Nivel-onderzoeken (26 augustus 2021) die zijn uitgevoerd in het kader van het programma APV en waarnaar in bovenstaande passages al eerder verwezen is. Er is dringend behoefte aan OG'ers en die behoefte wordt alleen maar groter door het belang van preventie, de toenemende complexiteit van zorgbehoefte en het nijpende arbeidsmarkttekort binnen het zorgveld. Financiering van de opleiding door werkgever en/of opleiding is echter een rem op voldoende in- en uitstroom.

Deze bevindingen sluiten aan op:

- de argumentatie in de aanvraag van de NVO van 9 januari 2020;
- de aanvraag van de BGZJ op 11 november 2020;
- de veldbijeenkomst van 1 juni 2021, die de NVO organiseerde met opleidingen en werkgevers, in aanwezigheid van een brede vertegenwoordiging van het ministerie van VWS;
- bovenstaande opmerkingen over marktfalen;
- de nog te verwachten raming van het Capaciteitsorgaan.

In Nederland heeft het zorgdomein te maken met een stijging van complexe problematiek, wachtlijsten op alle domeinen en een nijpend tekort op de arbeidsmarkt. Zie onder andere pagina 6 van deelrapport 2 van het op 26 augustus 2021 gepubliceerde Nivel-onderzoek in het kader van het programma APV: "Ook kampen 'geestelijke gezondheids-beroepsgroepen met arbeidsmarkttekorten ten opzichte van de groeiende zorgvraag'.". Het belang van preventie wordt breed onderschreven en juist daarvoor zijn ook hoogopgeleide professionals, zoals de OG, nodig.

De OG is werkzaam in onderwijs- en zorgdomeinen, waarbij de jeugdzorg bovendien is gedecentraliseerd naar gemeenten. Waarom zou de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van opleiden voor de jeugdzorg bij VWS moeten liggen?

De kwaliteit van het stelsel is een taak van de Rijksoverheid. Opleiden is daar een onderdeel van en voorwaarde voor die kwaliteit. Waarom zou dat voor de jeugdhulp anders zijn dan voor andere werkvelden? NB Zie ook het antwoord op de volgende vraag.

Los daarvan geldt dat als die verantwoordelijkheid zou worden gedecentraliseerd, dat voor kleinere gemeentes niet betaalbaar zou zijn. De consequentie zou zijn dat zich grote lokale en regionale verschillen voordoen in beschikbaarheid van hoog gekwalificeerd personeel. Ook is het voor gemeentes een nog groter probleem als een net opgeleide professional na zijn opleiding verhuist of van werkveld verandert dan dat voor grotere zorgaanbieders het geval is. Zie ook de conceptadviezen van het programma APV d.d. 21 september 2021, waarin gepleit wordt voor landelijk en centraal opleiden.

Dekking: een centraal 'fonds' zal eerst macrobudgetair neutraal gevuld moeten worden. Zijn gemeenten, OCW en veldpartijen in de zorg bereid om structureel geld in te leveren voor centrale financiering?

Zie boven.

Opleiden is naar mening van de NVO een (werkveldoverstijgende) stelselverantwoordelijkheid, ongeacht de vraag of het gaat om een gedecentraliseerd stelsel. De NVO en de brancheorganisaties zijn dan ook van mening dat het in de jeugdhulpsector niet de verantwoordelijkheid van (afzonderlijke) gemeentes kan en moet zijn om middelen vrij te maken voor opleiden en dat het Rijk hierin actief verantwoordelijkheid moet nemen.

Professionals wisselen gedurende hun loopbaan van werkgever en van werkveld. Zo werken er in de jeugdhulp gz-psychologen die zijn opgeleid in de ggz of in de gehandicaptenzorg. Omgekeerd zijn er OG'ers die (nu nog niet bekostigd) zijn opgeleid in de jeugdhulp, die werken in de ggz of de gehandicaptenzorg. In het geval dat de bekostiging van opleidingen bij de gemeentes zou komen te liggen, dan is dat niet alleen een risico voor de landelijke spreiding van opleidingen, maar ook voor de uitwisseling van professionals tussen verschillende zorgsectoren.

Het vraagstuk van bekostiging van postmasteropleidingen in het onderwijs, zowel wat betreft opleidingsplaatsen gz-psychologen als OG, is een op zichzelf staand en gecompliceerd punt. Het ministerie van OCW financiert opleidingen die leiden tot een artikel 3 beroep in de Wet BIG, maar geen post-masterberoepen zoals de gz-psycholoog en de OG. Onderwijs kent geen zorgbudget dat wordt ingezet ten behoeve van opleiden en/of een Wet Marktordening op basis van een falende markt.

In het onderwijs is echter wel belangstelling voor deze opleidingen en voor deze beroepen, onder andere gezien de Wet passend onderwijs, de ambitie het aantal thuiszittende leerlingen terug te brengen en meer kansengelijkheid te creëren. Voorstel is om dit punt, ongeacht die wenselijkheid van bekostigde opleidingsplaatsen, vooralsnog buiten dit bestek te houden.

Wat zijn de kosten van het opleiden nu? Wie betaalt dat nu? (Werkgever en/of opleiding)

De kosten van de opleiding tot OG bedragen circa € 20.000,- per opleiding. Dit bedrag is exclusief andere kosten die de werkgever maakt, zoals werkbegeleiding door de praktijkopleider en productieverlies als gevolg van het feit dat de opleiding cursorisch onderwijs volgt en op een systematische manier verschillende aspecten van het beroep in de vingers moet krijgen, binnen of buiten de betreffende opleidingsplaats. Voor de opleiding tot gz-psycholoog zijn deze kosten meegenomen in het kostprijsonderzoek van de NZa in 2017. Daarin is de opleiding tot OG echter (nog) niet meegenomen. Mocht, onder andere in het kader van het Zorgprestatiemodel, een versneld herhaald kostprijsonderzoek plaatsvinden, dan is het wenselijk dat dit aspect daarin nu wel wordt meegenomen.

Op dit moment wordt het bovengenoemde bedrag betaald door de werkgever en/of de opleiding zelf. Er stromen circa 100 OG'ers per jaar uit de opleiding. Dat aantal is echter lager dan het aantal OG'ers waar behoefte aan is, gezien het aantal onvervulde vacatures binnen het zorgveld en signalen van onder andere de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) beschreven in een brief d.d. 5 oktober 2021 aan de leden van de vaste commissie voor VWS.

Hoeveel OG'en zijn er nodig?

Voor beantwoording van deze vraag is een raming van het Capaciteitsorgaan nodig. Uw ministerie had reeds lang tot een opdracht voor die raming kunnen overgaan en legt die nu, zonder precedent, voor het eerst bij het veld neer. Daarmee is onnodig veel tijd verloren gegaan en als gevolg hiervan is op korte termijn alleen nog een gedeeltelijke raming door het Capaciteitsorgaan mogelijk.

Tot slot

Het reeds aangehaalde Nivel-onderzoek (26 augustus 2021) stelt het volgende over de verbetering in de opleiding tot gz-psycholoog: "Hoewel men over het algemeen positief is over de opleiding, zou deze nog breder en meer divers kunnen zijn en zou er meer aandacht kunnen zijn voor bijvoorbeeld regiebehandelaarschap, preventie en een aantal inhoudelijke onderdelen. Met name om een goede aansluiting te geven bij de specifieke problematiek buiten de ggz-instellingen, zoals bijvoorbeeld in de jeugdzorg, gehandicaptenzorg en ouderenzorg, is aandacht voor diversiteit belangrijk". Een aanpalende opleiding waarin al deze aspecten reeds aan de orde komen, bestaat al: dat is de opleiding tot OG.