

BESLISSING OP BEZWAAR**113748-183279**

Met excuses voor de late reactie, berichten wij u als volgt. Bij brief van 19 januari 2015, die door de NZa op 27 januari 2015 is ontvangen, is door Coöperatie Psy Leerhuis (hierna: bezwaarde) bezwaar gemaakt tegen de beschikking met kenmerk 0109625/0153256 d.d. 19 december 2014 (hierna: bestreden beschikking), waarin de aanvraag van bezwaarde van 24 september 2014 voor het verlenen van een beschikbaarheidsbijdrage medische vervolgopleidingen 2015 (hierna: beschikbaarheidsbijdrage) voor twee instroomplaatsen voor de opleiding tot Gezondheidszorgpsycholoog gehandicaptenzorg (hierna: GZ-opleiding) en twee opleidingsplaatsen voor de opleiding tot psychotherapeut Gezondheidszorgpsycholoog gehandicaptenzorg (hierna: PT-opleiding) is afgewezen.

Naar aanleiding van dit bezwaar is bezwaarde op 14 april 2015 gehoord, van welke hoorzitting een verslag is gemaakt.

Op grond van het Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging NZa is de directeur Strategie van de NZa bevoegd om namens de NZa te beslissen op het bezwaarschrift. De directeur verklaart het bezwaarschrift namens de NZa ongegrond. Hieronder volgt de motivering.

De bestreden beschikking is afgegeven op basis van de Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (Medische) Vervolgopleidingen 2015 (met kenmerk AL/BR-0020). Deze beleidsregel is vervangen door de thans vigerende Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (Medische) Vervolgopleidingen (met kenmerk AL/BR-0039) en het Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa (met kenmerk AL/BR-0026). Het vervangen van beleidsregel AL/BR-0020 door beleidsregel AL/BR-0039 en het Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa heeft geen gevolgen voor de inhoud van deze beslissing op bezwaar. De artikelen waarin in algemene zin is toegelicht onder welke voorwaarden subsidie kan worden verleend en vastgesteld zijn van beleidsregel AL/BR-0020 naar het Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa overgezet. Waar hierna wordt gesproken over 'beleidsregel' wordt bedoeld de Beleidsregel Beschikbaarheidsbijdrage (Medische) Vervolgopleidingen met kenmerk AL/BR-0039.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

Bezwaarde heeft in haar bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting het volgende naar voren gebracht.

Bezwaarde voert allereerst aan dat ondanks de vigerende klachtenprocedure bij het Coördinerend Orgaan Nascholing en Opleiding in de GGZ (hierna: CONO), er geen klachtbehandeling van de op 28 juli 2014 door bezwaarde ingediende klacht bij het CONO heeft plaatsgevonden. Dit is volgens bezwaarde ongewenst en procedureel onjuist.

Bezwaarde brengt voorts naar voren dat zij ten onrechte niet voorkomt in het verdeelplan van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: ministerie van VWS). Bezwaarde voegt daaraan toe dat haar coöperatie een door het ministerie van VWS erkende zorginstelling als bedoeld in de Wet toelating zorginstellingen (hierna: WTZi) is en een door de Regionale Instellingen voor Nascholing en Opleiding in de GGZ (hierna: RINO) erkende praktijkopleidingsinstelling, waarmee zij voldoet aan de definitie van een opleidingsinstelling als bedoeld in paragraaf 1.3 van het Toewijzingsprotocol 2015 (hierna: Toewijzingsprotocol) van het CONO.

Vervolgens brengt bezwaarde naar voren dat zij op 30 april 2014 bij het CONO een aanvraag heeft gedaan voor 3 instroomplaatsen voor de GZ-opleiding. Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde dit aangevuld door aan te geven dat het vier instroomplaatsen voor de GZ-opleiding betreft. Op 13 mei 2014 heeft bezwaarde onderbouwd waarom de sector van de coöperatie van bezwaarde gewijzigd diende te worden van 'Onbekend' naar 'GGZ'. Telefonisch is bezwaarde op 23 mei 2014 medegedeeld dat het CONO van mening is dat voor bezwaarde geen uitzonderingen gemaakt kunnen worden en dat de sector niet kan worden gewijzigd. Volgens bezwaarde heeft het CONO, bij brief van 28 mei 2014, in het voorlopig toewijzingsvoorstel aan haar coöperatie ten onrechte geen plaatsen toegekend en de sector ten onrechte niet gewijzigd in GGZ.

Voorts zet bezwaarde uiteen dat zij naar aanleiding van het voorlopige toewijzingsvoorstel op 10 juni 2014 een zienswijze bij het CONO heeft ingediend. Op deze zienswijze is bij brief van 11 juli 2014 door het CONO gereageerd. In de reactie van 11 juli geeft het CONO aan dat bezwaarde niet aan de sectorcheck voldoet omdat zij geen zorgcontract heeft met een zorgverzekeraar voor het jaar 2014. De wijze van toewijzing berust, zo schrijft het CONO in haar brief, op de beslisregels die zijn opgenomen in het Toewijzingsprotocol. Dit protocol is opgesteld in overeenstemming met het Spelregeldocument van het ministerie van VWS. De sectorcheck maakt geen deel uit van het Toewijzingsprotocol, maar is als bijlage bij een brief aan alle praktijkinstellingen gezonden. Nu de sectorcheck geen onderdeel uitmaakt van de beslisregels die zijn opgenomen in het Toewijzingsprotocol, en derhalve ook niet ter goedkeuring is voorgelegd aan het ministerie van VWS en daarom niet openbaar bekend en beschikbaar is, had deze check volgens bezwaarde niet betrokken mogen worden bij de toewijzingsbeoordeling van opleidingsplaatsen aan de coöperatie van bezwaarde. Door buiten het protocol om nadere regels te stellen die een verstoring van het level playing field tot gevolg hebben, stelt bezwaarde dat het CONO onzorgvuldig en in strijd met het Toewijzingsprotocol handelt, waardoor bezwaarde onevenredig benadeeld wordt.

Bezwaarde voert vervolgens aan dat het verdeelplan en de wijze van totstandkoming in strijd zijn met het Spelregeldocument van het ministerie van VWS. In dit document is bepaald dat het Toewijzingsprotocol objectieve, toetsbare en transparante procedures dient te bevatten. Door criteria te stellen buiten het Toewijzingsprotocol, die ook geen deel uitmaken van het Toewijzingsprotocol, heeft het CONO in strijd met het Spelregeldocument van het ministerie van VWS gehandeld en zijn de procedures allesbehalve objectief, toetsbaar en transparant.

Door het toewijzingsvoorstel van het CONO te gebruiken als basis voor het verdeelplan handelt het ministerie van VWS eveneens in strijd met het eigen spelregeldocument.

Daarnaast is bezwaarde van mening dat de aangevraagde instroomplaatsen voor de GZ-opleiding en de PT-opleiding, ook wanneer daarbij de sectorcheck betrokken zou worden, subsidiabel zijn. De coöperatie van bezwaarde handelt namens haar leden. Deze leden, zelfstandig gevestigde praktijken, voldoen aan de vereisten zoals bedoeld in de sectorcheck. De leden van bezwaarde zijn zorgaanbieders met een WTZi-toelating die zorg leveren op basis van de Zorgverzekeringswet. Alle leden hebben eigen zorgcontracten met zorgverzekeraars. Daarmee voldoet bezwaarde aan de voorwaarden die zijn gesteld in het Toewijzingsprotocol en de aanvullende sectorcheck. Door de aanvraag van het bezwaarde af te wijzen handelt het CONO in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Bezwaarde stelt zich op het standpunt dat, nu de klacht door het CONO niet in behandeling is genomen en het ministerie van VWS bezwaarde niet heeft opgenomen in het verdeelplan, het ministerie van VWS in strijd met het gelijkheidsbeginsel en goed bestuur heeft gehandeld.

Tot slot is bezwaarde van mening dat de afwijzing van de aanvraag en het niet toekennen van instroomplaatsen in strijd is met hetgeen tussen veldpartijen en het ministerie van VWS is overeengekomen over het betrekken van zelfstandig gevestigde praktijken bij de toewijzing van opleidingsplaatsen. De bedoeling is dat zelfstandige gevestigde praktijken meer opleidingsplaatsen krijgen toegewezen, zodat deze belangrijke zorgaanbieders meer betrokken worden bij de opleidingspraktijk. In het kader hiervan zijn ook besprekingen gaande tussen bezwaarde en de Landelijke Vereniging van Vrijgevestigde Psychologen & Psychotherapeuten (hierna: LVvP) en kunnen naar verwachting de komende jaren meer vrijgevestigde praktijken als opleidingspraktijk gaan fungeren.

Samengevat verzoekt bezwaarde de NZa om de beschikbaarheidsbijdrage voor de twee instroomplaatsen voor de GZ-opleiding en twee instroomplaatsen voor de PT-opleiding alsnog te verlenen.

RELEVANTE REGELGEVING EN PROCESVERLOOP

Alvorens in te gaan op de gronden van het bezwaar zal eerst de achtergrond van het toepasselijk beleid worden weergegeven.

Om zorg als omschreven bij of krachtens de Zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg beschikbaar te hebben, zijn (medische) vervolgoopleidingen noodzakelijk. Zorgaanbieders zijn niet verplicht om op te leiden. Indien zij dat wel doen en de daarmee gemoeide kosten zouden moeten terugverdienen via de tarieven, zouden hun tarieven hoger zijn dan vergelijkbare aanbieders die niet opleiden. Hierdoor werkt toerekening van de opleidingskosten naar tarieven marktversturend en ontstaat het risico dat te weinig wordt opgeleid.

Met de bekostiging van de opleidingen door middel van een beschikbaarheidsbijdrage wordt die marktverstoring voorkomen. In het Besluit van 24 augustus 2012, houdende aanwijzing van de vormen van zorg die in aanmerking kunnen komen voor een beschikbaarheidsbijdrage op grond van de Wmg en enkele wijzigingen in het Besluit uitbreiding en beperking werkingssfeer Wmg (hierna: Besluit beschikbaarheidsbijdrage Wmg), zijn daarom (medische) vervolgoedingen aangewezen die in aanmerking kunnen komen voor een beschikbaarheidsbijdrage (artikel 2 en onderdeel B, onder 1, van de bijlage bij het Besluit beschikbaarheidsbijdrage Wmg).

Indien een zorgaanbieder opleidingsplaatsen wil aanbieden, kan zij hiervoor een subsidie in de vorm van een beschikbaarheidsbijdrage aanvragen bij de NZa. Aangezien er maar een beperkt aantal opleidingsplaatsen beschikbaar is, gaat daar een toewijzingsproces aan vooraf. Via het toewijzingsproces wordt voorafgaand aan het subsidiejaar per opleiding bepaald aan welke opleidende zorgaanbieders opleidingsplaatsen beschikbaar worden gesteld en in welke mate. Voor de beschikbaarheidsbijdragen voor 2015 is dit proces als volgt verlopen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: minister van VWS) heeft op 15 augustus 2014 het verdeelplan vastgesteld. In de Aanwijzing beschikbaarheidsbijdrage (medische) vervolgoedingen 2014-2016 (hierna: aanwijzing) is vastgelegd dat de NZa op basis van het verdeelplan 2015 en van het opleidingsoverzicht 2015 jaarlijks beschikbaarheidsbijdragen verleent.

Voordat de minister van VWS het verdeelplan kan vaststellen, vindt een toewijzingsproces plaats. Het algemene kader van voorwaarden en verdeelregels voor 2015 is door de minister van VWS vastgelegd in het Spelregeldocument. De verantwoordelijke veldpartijen stellen toewijzingsvoorstellen op volgens een onderling afgesproken toewijzingsprotocol. Zij betrekken daarbij andere relevante organisaties, zoals (wetenschappelijke) beroepsorganisaties, opleidingsinstituten en registratiecommissies. De verantwoordelijke veldpartijen zorgen ervoor dat alle bij het toewijzingsproces betrokken veldpartijen adequaat worden geïnformeerd. Voor de GZ-opleiding is het CONO verantwoordelijk. Het Toewijzingsprotocol, zoals opgesteld door het CONO is in juni 2014 door het ministerie van VWS getoetst aan het spelregeldocument en per brief van 20 juni 2014 is met het protocol ingestemd.

Inmiddels is het CONO met ingang van 1 augustus 2014 opgeheven. GGZ Nederland is het CONO met ingang van diezelfde datum opgevolgd. Waar hierna wordt gesproken over het CONO wordt eveneens haar opvolger GGZ Nederland bedoeld.

Voor zover er bij de NZa bezwaarschriften worden ingediend waarbij de bezwaren zich richten tegen de handelwijze van het CONO, vraagt de NZa bij het ministerie van VWS na hoe het verdeelplan tot stand is gekomen. De NZa toetst de aanvragen voor verlening van een beschikbaarheidsbijdrage op grond van de aanwijzing en de beleidsregel immers alleen aan het verdeelplan. Het ministerie van VWS is het aangewezen bestuursorgaan om te oordelen over de totstandkoming van het verdeelplan.

Vanuit het ministerie van VWS wordt bij het CONO nagegaan hoe het definitieve toewijzingsvoorstel dat ten grondslag ligt aan het verdeelplan, tot stand is gekomen. Dit wordt teruggekoppeld aan de NZa. Deze terugkoppeling vormt voor de NZa het uitgangspunt bij de beoordeling van de bezwaarschriften. Indien een ingediend bezwaarschrift bij de NZa aanleiding vormt om af te wijken van het verdeelplan, wordt vanuit het ministerie van VWS aan de NZa gevraagd hiermee rekening te houden bij de beoordeling van het bezwaarschrift.

Op 16 april 2014 heeft het CONO een brief aan alle opleidende zorgaanbieders gestuurd, onder andere ter verificatie van de bij het CONO geregistreerde instroomgegevens. In de bijlage bij deze brief is duidelijk uiteengezet waar de zorgaanbieders op moeten letten. De zorgaanbieders hadden tot 30 april 2014 de tijd om te reageren en wijzigingen aan te brengen.

De gegevens en de eventuele correcties en aanpassingen van de zorgaanbieders op de door het CONO toegestuurde overzichten, worden met inachtneming van de beslisregels uit het Toewijzingsprotocol door het CONO gebruikt als basisdata om te komen tot het concept-toewijzingsvoorstel. Op 6 juni 2014 is het concept-toewijzingsvoorstel aan de zorgaanbieders verstuurd. Naar aanleiding hiervan is een zorgaanbieder in de gelegenheid om een zienswijze in te dienen.

Vervolgens wordt het definitieve toewijzingsvoorstel, al dan niet met inachtneming van de naar aanleiding van de zienswijze aangebrachte wijzigingen, aan de minister van VWS toegestuurd. Op basis van het toewijzingsvoorstel heeft de minister van VWS een verdeelplan vastgesteld.

In de beleidsregel is vastgelegd op welke wijze de NZa gebruik maakt van haar bevoegdheden om een beschikbaarheidsbijdrage te verlenen aan opleidende zorgaanbieders ten behoeve van de bekostiging van (medische) vervolgoopleidingen in 2015. Het verstrekken van de beschikbaarheidsbijdrage vindt plaats volgens het proces van aanvraag, verlening, bevoorschotting, vaststelling en betaling, zoals neergelegd in de onderdelen 4, 5, 6 en 7 van het Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa. Op grond van onderdeel 4.2. van de beleidsregel kunnen alleen erkende opleidende zorgaanbieders een aanvraag voor een beschikbaarheidsbijdrage indienen. Een opleidende zorgaanbieder ontvangt een erkenning om te mogen opleiden van de Postdoctorale Beroepsopleidingen GGZ (hierna: PDO's) / RINO's.

De opleidende zorgaanbieder dient een aanvraag in bij de NZa om aanspraak te maken op een beschikbaarheidsbijdrage. Indien een opleidende zorgaanbieder instroomplaatsen verzorgt moet hiervoor altijd een aanvraag worden ingediend bij de NZa via het daarvoor geldende aanvraagformulier.

In de aanwijzing legt de minister de vergoeding per opleidingsplaats vast. Daarnaast stuurt de minister van VWS met de aanwijzing het verdeelplan mee. De minister legt jaarlijks het maximum aantal instroomplaatsen per specialisme per opleidende zorgaanbieder vast in het verdeelplan.

De opleidende zorgaanbieders dienen bij de NZa een aanvraag in als bedoeld in onderdeel 4.1 van de beleidsregel, voor een voorlopige verlening van de beschikbaarheidsbijdrage voor instroomplaatsen. Daarvoor maakt de zorgaanbieder gebruik van het aanvraagformulier als bedoeld in artikel 5.1.4 van het Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa. De NZa toetst de individuele aanvragen op grond van de onderdelen 5.1. tot en met 5.4. van de beleidsregel aan het verdeelplan voor opleidingen genoemd in onderdeel 3.17. Wanneer de aanvraag het maximum aantal plaatsen en/of het aantal Fte per opleiding van de opleidende zorgaanbieder in het verdeelplan overschrijdt, zal de NZa deze overschrijding afwijzen. Met de beschikking ontvangt de opleidende zorgaanbieder een voorlopige verlening van de beschikbaarheidsbijdrage voor het verzorgen van (medische) vervolgoopleidingen.

Opleidende zorgaanbieders worden gedurende het jaar tot 85% bevoorschot op grond van de onderdelen 7.1 en 7.2 van de beleidsregel. Om betaling van de voorschotten te realiseren, moeten opleidende zorgaanbieders, conform artikel 56a, eerste lid, van de Wmg, zelf een aanvraag indienen bij het Zorginstituut Nederland.

De opleidende zorgaanbieder dient op grond van artikel 5.1.1 van het Uniform kader beschikbaarheidsbijdrage NZa, een aanvraag tot vaststelling van de beschikbaarheidsbijdrage in vóór 1 juni 2016. De NZa geeft vervolgens beschikkingen af om de beschikbaarheidsbijdrage definitief vast te stellen. Met deze beschikkingen krijgen de opleidende zorgaanbieders die met de bevoorschotting in totaal te weinig hebben ontvangen, recht op betaling van het restant van de beschikbaarheidsbijdrage. Opleidende zorgaanbieders die te veel hebben ontvangen, ontvangen van de NZa een beschikking die verplicht tot terugbetaling aan het Zorginstituut Nederland.

OORDEEL NZa

Met betrekking tot de aangevoerde bezwaren overweegt de NZa als volgt.

Nu aan de coöperatie van bezwaarde in het verdeelplan geen instroomplaatsen voor de GZ-opleiding en de PT-opleiding zijn toegewezen en de NZa, conform artikel 5.1 van de beleidsregel, de instroomplaatsen aan het verdeelplan toetst, is de NZa van oordeel dat zij in de bestreden beschikking terecht tot de conclusie is gekomen dat de aanvraag voor de beschikbaarheidsbijdrage voor twee instroomplaatsen voor de GZ-opleiding en twee instroomplaatsen voor de PT-opleiding moest worden afgewezen.

De bestreden beschikking is aldus in overeenstemming met het verdeelplan en de in de beleidsregel neergelegde regels.

Vervolgens dient beoordeeld te worden of er ruimte bestaat om in het individuele geval wegens bijzondere omstandigheden op grond van artikel 4:84 van de Algemene Wet Bestuursrecht (hierna: de Awb) af te wijken van de beleidsregel.

Is sprake van omstandigheden die geacht kunnen worden in de beleidsregel te zijn verdisconteerd respectievelijk omstandigheden waarvan bewust in de beleidsregel is geabstraheerd, dan doen zich geen bijzondere omstandigheden voor die afwijking van de beleidsregel kunnen rechtvaardigen.

De door bezwaarde aangevoerde argumenten in haar aanvullend bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting, betreffen de handelwijze van het CONO gedurende het toewijzingsproces. De NZa heeft ten aanzien van elk van de door bezwaarde aangevoerde bezwaren, aan het ministerie van VWS de vraag voorgelegd of het CONO heeft gehandeld in overeenstemming met het door haar opgestelde Toewijzingsprotocol.

De NZa gaat allereerst in algemene zin in op de bezwaren die zien op de voorwaarden waaronder het CONO aan een zorgaanbieder een beschikbaarheidsbijdrage voor instroomplaatsen voor de GZ-opleiding en de PT-opleiding kan verlenen.

Op grond van de beleidsregel kunnen alleen opleidende zorgaanbieders in aanmerking komen voor een beschikbaarheidsbijdrage. In artikel 3.2. van de beleidsregel is opgenomen dat onder opleidende zorgaanbieder onder andere moet worden verstaan een zorgaanbieder die door de opleidingsinstellingen, waaronder de Stichting Postdoctorale ggz-opleidingen Amsterdam/RINO Noord-Holland, is erkend voor het verzorgen van een (deel van een) (medische) vervolgopleiding. In paragraaf 1.1. onder 1 van het Toewijzingsprotocol is deze erkenning ook opgenomen als een van de voorwaarden om in 2015 voor een beschikbaarheidsbijdrage in aanmerking te kunnen komen.

De coöperatie van bezwaarde zelf is niet erkend als een zorgaanbieder die een (deel van een) (medische) vervolgopleiding verzorgt. Dat het RINO heeft geconstateerd dat KJP Drechtsteden onder de vlag van de coöperatie van bezwaarde voldoet aan de voorwaarden die gesteld worden aan een opleidingsplaats en deze constructie per 25 maart 2014 heeft erkend als praktijkopleidingsplaats voor beide opleidingsplaatsen, doet hier niets aan af. De coöperatie van bezwaarde voldoet hiermee niet aan een van de voorwaarden voor het in aanmerking komen voor een beschikbaarheidsbijdrage.

Of de coöperatie van bezwaarde aan de andere voorwaarden voor het in aanmerking komen voor een beschikbaarheidsbijdrage voldoet, behoeft dan ook geen nadere bespreking. Echter, aangezien bezwaarde wel diverse gronden heeft aangevoerd die de invulling van de andere voorwaarden betreffen, zal de NZa hier volledigheidshalve op in gaan.

Een tweede voorwaarde om voor een beschikbaarheidsbijdrage voor instroomplaatsen voor de GZ-opleiding of de PT-opleiding in aanmerking te komen is dat een instelling toegelaten moet zijn tot de sector Geestelijke Gezondheidszorg (hierna: GGZ).

In Bijlage 2 "Toelichting bij het overzicht instroom opleidingsplaatsen 2015" bij het overzicht van het CONO van 16 april 2014, is opgenomen dat instellingen op het overzicht van het CONO de sectorvermelding moeten controleren. De sectoraanduiding is van belang en voor de sector GGZ is daarbij in onderdeel 4, onder b, aangegeven dat een kopie van een contract met een zorgverzekeraar overgelegd moet worden.

Het CONO heeft aangegeven dat niet duidelijk was tot welke sector de coöperatie van bezwaarde behoorde. De sector stond in de overzichten van bezwaarde dan ook op onbekend. Op 30 april 2014 heeft bezwaarde in het opleidingsoverzicht van 16 april 2014 een wijziging aangebracht en de sector voor alle vier de aangevraagde instroomplaatsen gewijzigd van onbekend naar GGZ. In een toelichtende mail van 30 april 2014 bij de wijzigingen in dit overzicht geeft bezwaarde aan dat zij voor 2014 geen contracten met zorgverzekeraars heeft, maar dat de bij haar aangesloten leden wel individuele contracten met zorgverzekeraars hebben. Onder verwijzing naar de hiervoor vermelde bijlage 2 heeft het CONO bezwaarde op 13 mei per mail bericht dat de voorwaarde voor toelating tot de GGZ sector kan worden vervuld doordat de coöperatie op eigen titel een contract heeft met een zorgverzekeraar.

In een brief van bezwaarde aan het CONO van 16 mei 2014 geeft bezwaarde aan dat zij voor een uitzonderingspositie in aanmerking wenst te komen.

Per brief van 28 mei 2014 heeft het CONO het voorlopig toewijzingsvoorstel aan bezwaarde toegezonden, waarin aan de coöperatie van bezwaarde geen plaatsen zijn toegekend en de sector niet is gewijzigd in GGZ maar de sector Onbekend is gehandhaafd. In deze brief heeft het CONO bezwaarde ook geïnformeerd over de wijze waarop sectorwijziging mogelijk is, namelijk door een contract met een zorgverzekeraar op te sturen dat aan bepaalde kenmerken voldoet. In deze brief is ook aangegeven dat het CONO op 23 mei telefonisch contact met bezwaarde heeft opgenomen en heeft aangegeven dat er voor bezwaarde geen uitzondering kan worden gemaakt op de regels die het CONO hanteert met betrekking tot het aanleveren van een contract met een zorgverzekeraar met de coöperatie zelf. Het CONO houdt zich aan de regels die met veldpartijen zijn afgestemd en neergelegd in het Toewijzingsprotocol. In paragraaf 2.1 onder g van dit protocol is vastgelegd dat instellingen dienen te bewijzen tot welke sector ze behoren. Het overleggen van een contract met een zorgverzekeraar wordt als een dergelijk bewijs aangemerkt.

Het CONO heeft op 6 juni 2014 een concepttoewijzingsvoorstel aan bezwaarde toegestuurd en daarop heeft zij op 10 juni 2014 een zienswijze ontvangen. Bezwaarde geeft in haar zienswijze aan dat haar coöperatie voldoet aan de definitie van zorginstelling zoals die is opgenomen in paragraaf 1.3. van het Toewijzingsprotocol en dat daarmee is gegeven dat de vier instroomplaatsen subsidiabel zijn. Bezwaarde stelt dat in het toewijzingsvoorstel van 6 juni de sector nog steeds als onbekend staat vermeld en dat dat wellicht de reden is dat de vier instroomplaatsen als niet subsidiabel zijn aangemerkt. Bezwaarde is van mening dat de aanvraag van bezwaarde op basis van onjuiste feiten en interpretaties tot stand is gekomen en dat zij daarom opnieuw moet worden beoordeeld.

Daarop heeft het CONO op 11 juli 2014 een reactie op de zienswijze gegeven. Het CONO geeft hierin allereerst aan, onder verwijzing naar haar brief van 28 mei 2014, dat de sectorcheck voortvloeit uit de regelgeving van het ministerie van VWS en dat alleen zorginstellingen die zorg leveren op basis van de zorgverzekeringswet in aanmerking kunnen komen voor een beschikbaarheidsbijdrage.

De sectorcheck GGZ is in overleg met de veldpartijen tot stand gekomen en houdt in dat praktijkopleidingsinstellingen een contract met een zorgverzekeraar op eigen titel dienen te overleggen, zoals ook opgenomen in de bijlage bij de brief van 16 april 2014. Aan die voorwaarde heeft bezwaarde niet voldaan.

Op 15 juli 2014 heeft het CONO het definitieve toewijzingsvoorstel aan bezwaarde toegestuurd, waarin geen subsidiabele opleidingsplaatsen zijn toegewezen aan de coöperatie van bezwaarde. Het definitieve toewijzingsvoorstel is vervolgens naar het ministerie van VWS gestuurd, ten behoeve van het vaststellen van het verdeelplan. In de brief van 15 juli 2014 is eveneens aangegeven dat geen bezwaar of beroep mogelijk is bij het CONO.

De NZa is op basis van de hierboven geschetste gang van zaken van oordeel dat het toewijzingsproces bij het CONO, dat de basis is voor het verdeelplan, op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. De aangevoerde gronden die betrekking hebben op de voorwaarden voor het in aanmerking komen van een uitzonderingspositie voor wat betreft de voorwaarde dat een contract met een zorgverzekeraar op eigen titel moet worden overgelegd, treffen dan ook geen doel. Dat de sectorcheck niet bij de beoordeling betrokken had mogen worden kan de NZa dan ook niet volgen. Van verstoring van het level playing field is evenmin sprake omdat deze voorwaarde ten aanzien van alle instellingen gelijkelijk wordt toegepast. Ook de vermeende onzorgvuldigheid van handelen door het CONO kan de NZa niet plaatsen.

Bezwaarde voldoet niet aan de voorwaarden voor het in aanmerking komen voor subsidiabele instroomplaatsen voor de GZ-opleiding en de PT-opleiding in 2015 en komt ook niet in aanmerking voor een uitzonderingspositie op deze voorwaarden. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, heeft het CONO dit ook meerdere malen aan bezwaarde aangegeven en bezwaarde geeft zelf ook meerdere malen aan hiervan op de hoogte te zijn.

Vervolgens brengt bezwaarde naar voren dat zij het ongewenst en procedureel onjuist vindt dat er geen klachtbehandeling van de op 28 juli 2014 ingediende klacht bij het CONO heeft plaatsgevonden. De NZa overweegt daarop als volgt.

Het CONO is met ingang van 1 augustus 2014 opgeheven. Dit is bekend gemaakt door het versturen van brieven, berichtgeving op de website en als laatste is dit opgenomen in de brief van 15 juli 2014. Uit de door bezwaarde nagestuurde stukken blijkt dat zij op 28 juli 2015 een klacht heeft ingediend bij het CONO. De klacht van bezwaarde gericht aan het CONO is, zoals uit de door bezwaarde aangeleverde stukken blijkt, op 1 augustus 2014 aan het ministerie van VWS toegezonden. Het ministerie van VWS heeft op 20 en 22 augustus 2014 telefonisch en per mail contact gehad met bezwaarde. In overleg is afgesproken dat het ministerie van VWS de klacht voor kennisgeving aan zou nemen.

Dat VWS door het volgen van het toewijzingsvoorstel van het CONO als basis voor het verdeelplan in strijd handelt met het eigen spelregeldocument waarin is bepaald dat het Toewijzingsprotocol objectieve, toetsbare en transparante procedures dient te bevatten, volgt de NZa ook niet. Ook de stelling van bezwaarde dat het CONO in strijd zou handelen met het Spelregeldocument door criteria te stellen buiten het Toewijzingsprotocol, die ook geen deel uitmaken van het Toewijzingsprotocol kan de NZa evenmin volgen.

De stelling van bezwaarde dat zij handelt namens haar leden die zorg leveren op basis van de zorgverzekeringswet en alle contracten hebben gesloten met zorgverzekeraars waarmee bezwaarde naar eigen zeggen aan de voorwaarden uit het Toewijzingsprotocol en de aanvullende sectorcheck voldoet, kan bezwaarde evenmin baten. De voorwaarde van het toesturen van een contract met een zorgverzekeraar geldt voor alle zorgaanbieders gelijkelijk. Dat de leden van de coöperatie van bezwaarde wel aan de sectorcheck voldoen, doet hieraan niets af. Van vermeende strijd met het gelijkheidsbeginsel is dan ook geen sprake.

Voor wat betreft de door bezwaarde aangedragen grond die ziet op het betrekken van zelfstandig gevestigde praktijken bij de toewijzing van opleidingsplaatsen, overweegt de NZa, na navraag te hebben gedaan bij het ministerie van VWS, als volgt. Conform het spelregeldocument van VWS van januari 2015 dient het CONO, onder verwijzing naar de afspraak in het Bestuurlijk Akkoord GGZ 2014-2017 van juli 2013, uitwerking te geven aan "een goede verdeling van opleidingsplaatsen met een evenwichtige verdeling over zorgaanbieders en tussen de generalistische basis GGZ en de gespecialiseerde GGZ". Het CONO heeft met instemming van de veldpartijen (waaronder de LVVP) op pagina 9 van het Toewijzingsprotocol aangegeven, dat het veld er evenwel voor kiest te komen tot een evenwichtige verdeling die gestaafd wordt door de realiteit. "Omdat op dit moment de juiste gegevens daarvoor ontbreken is ervoor gekozen dit jaar te gebruiken om deze informatie te verzamelen. Het CONO breidt hiervoor de sectorcheck uit en vraagt praktijkopleidinginstellingen die zich voor de instroom aanmelden te verklaren of zij GB-GGZ, S-GGZ of beide leveren." Hieruit kan worden afgeleid dat het veld unaniem heeft besloten aan die afspraak voor 2015 geen gevolg te geven.

De NZa concludeert dat de door bezwaarde naar voren gebrachte gronden geen bijzondere omstandigheden vormen die kunnen leiden tot de conclusie dat aan het verzoek van bezwaarde om de aanvraag voor een beschikbaarheidsbijdrage voor twee instroomplaatsen voor de GZ-opleiding en twee instroomplaatsen voor de PT-opleiding alsnog te honoreren, tegemoet moet worden gekomen.

Wat betreft de onevenredig nadelige gevolgen is gekeken naar de financiële positie van bezwaarde en het (toekomstige) effect van de huidige afwijzing van het verzoek. De NZa heeft uit de door bezwaarde aangeleverde gegevens niet af kunnen leiden dat de financiële positie van bezwaarde dusdanig is dat het afwijzen van het verzoek onevenredig nadelige gevolgen met zich brengt.

Voor zover de primaire beslissing niet voldoende is gemotiveerd wordt dit gebrek in deze beslissing op bezwaar hersteld met bovenstaande overwegingen.

CONCLUSIE

De NZa stelt vast dat de aanvraag van bezwaarde voor een beschikbaarheidsbijdrage voor twee instroomplaatsen voor de GZ-opleiding en twee instroomplaatsen voor de PT-opleiding, in de bestreden beschikking terecht is afgewezen. Gelet op het voorgaande heeft de NZa dan ook besloten om het bezwaar ongegrond te verklaren.

Ingevolge artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) juncto 8:6 Awb juncto hoofdstuk 2, artikel 4 van Bijlage 2 Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) kan een belanghebbende binnen zes weken na de datum van verzending van dit besluit beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Het beroep dient conform artikel 6:5 lid 1 Awb schriftelijk en ondertekend te worden ingediend en moet ten minste de volgende gegevens bevatten: naam en adres van de indiener, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep zich richt en de gronden van het beroep. Indien beschikbaar dient een afschrift van het besluit te worden meegezonden.

Hoogachtend,
de Nederlandse Zorgautoriteit

dr. M.C. Mikkers RA,
directeur Strategie